

## AMPARO EN REVISIÓN 1277/2015

**QUEJOSA Y RECURRENTE PRINCIPAL:  
TELÉFONOS DEL NORESTE, SOCIEDAD  
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
SECRETARIO: ARTURO GUERRERO ZAZUETA**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al \*\* de \*\* de dos mil dieciocho.

**Visto Bueno Ministro**

## SENTENCIA

**Cotejó**

Recaída al amparo en revisión 1277/2015, promovido por **Teléfonos del Noreste, Sociedad Anónima de Capital Variable**<sup>1</sup>.

### I. Antecedentes<sup>2</sup>

**1. Declaratoria de poder sustancial e impugnaciones en su contra.** El 23 de enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante “DOF”) el “Extracto por el que la Comisión Federal de Competencia inicia el procedimiento para determinar si existe poder sustancial en los mercados de servicios de arrendamiento de líneas o de circuitos de

---

<sup>1</sup> Por acuerdo de 27 de octubre de 2015, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el presente asunto y radicó los autos en el expediente 1277/2015, lo turnó a la ponencia del ministro Zaldívar Lelo de Larrea y ordenó el envío de los autos a esta Primera Sala. Mediante proveído de 15 de enero de 2016, el entonces Presidente de esta Primera Sala ordenó el avocamiento de dicho órgano al conocimiento del presente asunto y el envío de los autos al ministro ponente.

<sup>2</sup> Según se desprenden de los hechos que se tuvieron por probados en el juicio de amparo indirecto [328/2014](#). Originalmente, el expediente se radicó como juicio de amparo [783/2012](#); sin embargo, derivado de la creación de los Juzgados en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, el órgano jurisdiccional al que fue turnado le asignó el número de expediente que se cita al inicio y al que se hará referencia en lo consecutivo.

transmisión dedicados de larga distancia y locales”, según el título del acuerdo corregido el 31 del mismo mes y año.

En ese contexto, por oficio [DGPPL-10-096-2008-027](#) de 12 de febrero de 2012, la entonces Comisión Federal de Competencia (en adelante “Cofeco”) requirió información y documentos a la hoy quejosa, mismos que fueron desahogados mediante escritos de 7 de abril y 7 de mayo de 2008.

El 18 de julio de 2008 el Pleno de la Cofeco emitió dictamen preliminar y, finalmente, el 25 de junio de 2009, emitió la resolución en la que determinó que Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. (en adelante “Tel-Nor”), es un agente económico con poder sustancial en los mercados relevantes que en la misma se indican.

Tel-Nor interpuso un recurso de reconsideración que fue desechado. Inconforme, promovió un juicio de amparo en el que obtuvo la protección de la Justicia en contra de las consideraciones que justificaron el desechamiento<sup>3</sup>.

En contra de la anterior determinación, tanto la quejosa como las autoridades de la Cofeco presentaron recursos de revisión. El Tribunal Colegiado del conocimiento revocó la sentencia recurrida y negó el amparo porque, a su consideración, la quejosa carecía de interés jurídico para reclamar la declaratoria de poder sustancial mediante el recurso de reconsideración, pues se trataba de un acto meramente declarativo que no afectaba garantías individuales. De hecho, el Colegiado agregó que la recurrente tendría interés jurídico para promover juicio de amparo contra la declaratoria de poder sustancial de 25 de junio de 2009, hasta que se emitieran las *obligaciones específicas* derivadas del procedimiento administrativo [DC-02-2007](#).

---

<sup>3</sup> Asimismo, se negó el amparo respecto a la supuesta falta de competencia del Presidente y del Secretario Ejecutivo de la Cofeco para desechar el recurso, a la vez que se sobreseyó en el juicio respecto de los diversos ordenamientos jurídicos y de los actos concretos en que fueron aplicados dichos ordenamientos, así como respecto de los actos que constituyeron violaciones procesales cometidas por la Cofeco durante la sustanciación del procedimiento administrativo natural.

**2. Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas.** El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF el “Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones establece obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, en los mercados mayoristas de servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de larga distancia nacional, servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de larga distancia internacional y servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de interconexión” (en adelante “*Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*”).

**3. Demanda de amparo indirecto y trámite inicial del juicio 328/2014 (originalmente 783/2012).** Mediante escrito de 5 de junio de 2012, [Francisco Xavier Cortina Cortina](#) y [Alan Gerardo de la Torre Lobera](#), apoderados legales de Tel-Nor, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos siguientes<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 17621 a 17623 vuelta. Debido al importante número de autoridades responsables y ordenamientos legales involucrados, se agrega un glosario con los acrónimos o términos de referencia a través de los cuales se identificará a cada dependencia, órgano o cuerpo normativo:

CFE	Comisión Federal de Electricidad	CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Cofeco	(Antigua) Comisión Federal de Competencia	Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Cofemer	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	DOF	Diario Oficial de la Federación
Cofetel	(Extinta) Comisión Federal de Telecomunicaciones	LFCE	Ley Federal de Competencia Económica
IFT	(Actual) Instituto Federal de Telecomunicaciones	LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En la demanda de amparo también se incluyó al Director General de Política de Telecomunicaciones y Radiodifusión de la SCT, aunque posteriormente no se le atribuyó acto reclamado alguno en específico. Por otra parte, fueron señalados como terceros perjudicados, Pegaso PCS, Pegaso Comunicaciones y Sistemas, Baja Celular Mexicana, Movitel del Noroeste, Telefonía Celular del Norte, y Celular de Telefonía, todas Sociedades Anónimas de Capital Variable.

- 1) **Cámaras del Congreso de la Unión:** la aprobación y expedición de los artículos: *(i)* 9-A y 63 de la LFT; *(ii)* 12, 13, 24, fracciones I y V, 31, 31 bis, 33 bis y 34 bis 2 de la LFCE, así como el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de dicha ley, publicado en el DOF el 28 de junio de 2006; *(iii)* 69-E a 69-L de la LFPA.
- 2) **Presidente de la República:** la promulgación de las leyes mencionadas anteriormente, así como la expedición de los artículos: *(i)* Segundo, fracción XI del Decreto por el que se crea la Cofetel, publicado en el DOF el 9 de agosto de 1996; *(ii)* 35, 54 y 55 del Reglamento de la LFCE, publicado en el DOF el 12 de octubre de 2007; y *(iii)* 32, fracción VIII y 33, fracción VI del Reglamento Interior de la Cofeco, publicado en el DOF el 28 de agosto de 1998 y reformado por última vez el 27 de noviembre de 2006.
- 3) **Secretario de Hacienda y Crédito Público:** el refrendo del Decreto por el que se crea la Cofetel, así como del Reglamento Interno de la Cofeco.
- 4) **Secretarios de la Función Pública y de Comunicaciones y Transportes:** el refrendo del Decreto por el que se crea la Cofetel.
- 5) **Secretario de Economía:** el refrendo del Decreto por el que se crea la Cofeco.
- 6) **Secretario de Comunicaciones y Transportes:** el refrendo del Decreto por el que se crea la Cofetel.
- 7) **Secretario de Gobernación y Director del DOF:** el refrendo –por parte del primero– y la publicación –en el caso de ambos– de la LFT, la LFCE y la LFPA, así como la publicación de: *(i)* el Decreto por el que se crea la Cofetel; *(ii)* el Decreto por el que se crea la Cofeco; *(iii)* el Reglamento de la LFCE; *(iv)* el Reglamento Interior de la Cofeco; *(v)* el Reglamento Interno de la Cofetel; *(vi)* las Reglas del Servicio Local; y *(vii)* el “Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas”, publicado en el DOF el 23 de abril de 2012.
- 8) **Oficial Mayor de la SCT:** el oficio mediante el cual remitió a la Cofemer el “Acuerdo por el que se emite el anteproyecto del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*”, así como el oficio por el que se

envió respuesta de la Cofetel al “Dictamen Total No Final de la Cofemer”.

- 9) **Pleno y Presidente de la Cofetel:** la expedición de: **(i)** los artículos 9º, fracción X y 23, apartado B, fracción VIII y último párrafo, del Reglamento Interno de la Cofetel; **(ii)** las reglas Trigésima Primera y Trigésima Segunda de las Reglas del Servicio Local; **(iii)** el acuerdo [P/EXT/120911/71](#) del Pleno de la Cofetel (aprobación del Acuerdo por el que se emite el anteproyecto mediante el cual el Pleno establece obligaciones específicas); **(iv)** el oficio por el que la Cofetel envió al Oficial Mayor de la SCT el anteproyecto mencionado para que éste, a su vez, lo remitiera a la Cofemer para su revisión; **(v)** el acuerdo [P/150212/52](#) del Pleno de la Cofetel (aprobación de la respuesta dada por la Cofemer, así como del “Anexo A” relacionado con el acuerdo [P/EXT/120911/71](#)); y **(vi)** el *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*.
- 10) **Secretario Técnico, Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación y Directores Generales de Regulación “A”, “B” y “C” adscritos a dicha Unidad, todos de la Cofetel:** el *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*.
- 11) **Director General, Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio y Director de Orientación y Seguimiento, todos de la Cofemer:** **(i)** oficio [COFEME/11/2648](#) mediante el cual se emitió la resolución a propósito del Acuerdo de Calidad Regulatoria correspondiente al Acuerdo por el que se emite el anteproyecto del *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*, en la que se determinó que éste y su respectiva Manifestación de Impacto Regulatorio quedaban sujetas al procedimiento de mejora regulatoria previsto en la LFPA; **(ii)** oficio [COFEME/12/2884](#) mediante el cual se emitió el Dictamen Total (no final) sobre el *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*; **(iii)** oficio [COFEME/12/0611](#) por el que se emitió el Dictamen Total Final sobre dicho Acuerdo y se autorizó a la SCT y a la Cofetel para continuar las formalidades tendientes a la publicación del Anteproyecto en el DOF; y **(iv)** la omisión

de dar respuesta a las promociones y pruebas presentadas en su momento.

- 12) **Pleno, Presidente, Secretario Ejecutivo y Director General de Procesos de Privatización y Licitación de la Cofeco:** *(i)* la resolución definitiva de 25 de junio de 2009 mediante la cual el Pleno de la Comisión resolvió el expediente [DC-02-2007](#) en el sentido de declarar a Tel-Nor con poder sustancial en determinados mercados relevantes; y *(ii)* los actos emitidos en la sustanciación de dicho procedimiento administrativo.
- 13) **Notificadores adscritos a la Cofeco:** las notificaciones de 28 de agosto y 24 de noviembre de 2006; de 27 de febrero, 18 de abril, 24 de julio, 23 de octubre, 6 y 19 de noviembre, y 12 de diciembre de 2008; así como las de 6, 13, 15 y 30 de enero, 3 de marzo, 13 de abril, 2 de julio y 1 de septiembre de 2009, por medio de las cuales se trató de hacer del conocimiento de Tel-Nor el contenido de diversas actuaciones.
- 14) **De todas las autoridades responsables:** la aplicación y ejecución de los ordenamientos jurídicos y demás actos combatidos, así como los efectos y consecuencias que se han originado y puedan derivarse de los mismos.

En contra de la constitucionalidad del Acuerdo y preceptos combatidos, la quejosa hizo valer diversos **conceptos de violación**<sup>5</sup>, dentro de los cuales

---

<sup>5</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo I, fojas 6 a 1188 y tomo VIII, fojas 17251 a 17369. Además de los argumentos que se sintetizan en el cuerpo de la presente resolución, la quejosa se inconformó con cuestiones relativas a la legalidad del Acuerdo combatido y al procedimiento sustanciado en el expediente [DC-02-2007](#), en el que se resolvió declarar a Tel-Nor con poder sustancial de mercado. En específico, sostuvo lo siguiente:

- 1) Aplicación retroactiva de la ley.
- 2) La declaratoria de poder sustancial de mercado no consideró todas las circunstancias que circundan el caso: *(i)* si se puede causar daño al proceso de competencia; *(ii)* las modificaciones que sufrió el mercado en el transcurso del juicio; *(iii)* la *elasticidad cruzada de la demanda*; *(iv)* la existencia de concesionarios con más de 10 años de operación que tienen una importante presencia en diferentes ciudades del país; *(v)* las economías de escala que se generan por concentración de enlaces en un mismo sitio; *(vi)* la información relativa a la participación de los puertos de interconexión existentes (que los operadores contratan enlaces con otros operadores, o bien, que utilizan medios propios); *(vii)* la evolución tecnológica del sector que evidencia que un operador puede ofrecer diferentes servicios con su infraestructura; *(viii)* la precaria situación de Telmex antes de su privatización; *(ix)* que la red de la promovente no se obtuvo por medios ilícitos por los que deba ser sancionada, sino que derivó de una inversión de más de 40 mil millones de pesos; *(x)* el impacto que la portabilidad

- tuvo en el sector; **(xi)** los elementos de integración y definición, tales como los competidores, su participación la existencia real o potencial de sustitutos, entre otros; **(xii)** que no habrá incentivos a la inversión de los operadores; **(xiii)** que se desincentivará la mejora a la calidad, así como la innovación en la industria; y **(xiv)** que los usuarios finales de los estratos socioeconómicos más vulnerables serán los más afectados.
- 3) Indebida fundamentación y motivación tanto del Acuerdo impugnado, como de la determinación en la que se declaró a Tel-Nor con poder sustancial de mercado.
  - 4) Ilegal invasión de la Cofetel en la esfera de competencia de otra autoridad administrativa, pues no le corresponde constreñir a la quejosa a hacer pública información con carácter confidencial o reservado. En todo caso, dicha atribución corresponde a la autoridad encargada de las cuestiones relacionadas con transparencia y acceso a la información. No obstante, aun cuando se estimara que sí puede regular la materia citada, el acto seguiría siendo inconstitucional, ya que vulnera el derecho a la privacidad y la confidencialidad.
  - 5) Se violaron las formalidades del procedimiento al sustanciarse el expediente **DC-02-2007** (indebida notificación del dictamen preliminar y la resolución definitiva, violación a los plazos legalmente establecidos, ilegal desechamiento y desahogo de pruebas, indebida inversión de las cargas probatorias, etcétera).
  - 6) Transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como a los principios de congruencia y exhaustividad, toda vez que: **(i)** no se especificó qué elementos debía aportar para la correcta determinación del mercado relevante y las condiciones de competencia —lo cual en realidad debió estar a cargo de la denunciante—; **(ii)** la autoridad administrativa se extralimitó a lo dispuesto en la legislación de la materia; **(iii)** el procedimiento se inició sin corroborar que el denunciante hubiese acreditado lo relativo al mercado relevante y al poder sustancial; **(iv)** no se analizaron en su integridad los agravios hechos valer por la quejosa; **(v)** se dejaron de observar las hipótesis normativas contempladas para la correcta determinación del mercado relevante; **(vi)** se ocultaron los datos que consideró la autoridad para adoptar su determinación; **(vii)** la resolución dictada es incongruente con los puntos que se sometieron a valoración de la autoridad administrativa; **(viii)** se omitió incluir lo relativo a los enlaces vía radio para la determinación del mercado relevante; **(ix)** no se constreñió adecuadamente a los terceros a cumplir con la obligación de aportar la información relevante que tenían a su disposición; **(x)** se violaron los principios de estricto derecho y de suplencia de la queja; **(xi)** no se argumentó correctamente lo relativo a las plataformas tecnológicas para la transmisión de datos; **(xii)** se soslayaron las experiencias de derecho comparado; **(xiii)** se tomaron como base comparativos internacionales de tarifas que, además de considerarse en dólares, se referían a mercados relevantes de enlaces privados de minoristas; **(xiv)** no se tomaron en cuenta los ejemplos de viabilidad financiera que presentó la promovente; **(xv)** la autoridad rechazó que los operadores no dependen de los servicios de la quejosa, por lo que no existe capacidad de restringir la oferta; **(xvi)** se efectuó la investigación sin elementos que justifiquen la necesidad de la declaratoria de poder sustancial; **(xvii)** la determinación de mercado relevante no incluye la auto provisión; **(xviii)** se omitió tomar en cuenta la información aportada por la quejosa sobre puertos de interconexión existentes; **(xix)** la afirmación relativa a que las redes de fibra óptica de los operadores no son simétricas, carece de sustento frente a las definiciones de mercados relevantes realizadas por la Cofeco; **(xx)** se desestimó la consideración de la inexistencia de barreras a la entrada, respecto de la inversión requerida para desplegar la red de Telmex; **(xxi)** la autoridad se basa en un evento de hace más de 5 años, cuyo mercado relevante no guarda relación alguna con los enlaces privados, ya que se refiere a facturación y cobranza; **(xxii)** la Cofeco afirma expresamente que no está en capacidad de asegurar si existen otros operadores que utilicen la tecnología *WiMax*; **(xxiii)** se soslayó que un enlace puede constituirse sin pasar por la red de la promovente; **(xxiv)** la Cofeco admitió que utilizó una gráfica equivocada para determinar el supuesto servicio relevante de enlaces de larga distancia internacional y, sin embargo, no modificó sus conclusiones al respecto; **(xxv)** se desestimaron los diferentes sustitutos propuestos (despliegue de redes propias, arrendamiento de infraestructura ya instalada, compra de equipo para habilitar enlaces dedicados, autosuministro, licitaciones del espectro radioeléctrico, utilización de fibra oscura y provisión de capacidad para el establecimiento de enlaces dedicados); **(xxvi)** se dejaron de atender los argumentos de la quejosa en los que expone cómo está integrado el mercado de fibra oscura y fibra óptica, y cuáles son los sustitutos; **(xxvii)** no se incluyó a la CFE en el cálculo de las participaciones de mercado por localidad y ruta; **(xxviii)** se pasó por alto que no existe una barrera regulatoria que impida la asociación de los competidores; **(xxix)** indebidamente se desestimaron las obligaciones fiscales que tiene la quejosa en cuanto a la emisión de facturas; **(xxx)** no hay un estudio puntual de cada mercado relevante (de enlace local, nacional, internacional, de cruce fronterizo o interconexión), sino una generalización de los mismos; **(xxxi)** el análisis de la

se da cuenta del segundo, principios del tercero y del \*\*, que contienen la impugnación de los preceptos para los cuales se reservó competencia a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (9-A, fracción XI, y 63 de la LFT), así como los argumentos en contra del Acuerdo que impone obligaciones específicas, pues, aunque el Tribunal Colegiado no reservó competencia a este Alto Tribunal, el mismo reasume su competencia para estudiarlo, según se justificará más adelante:

---

situación que tenía el mercado relevante en su momento, partió de información obsoleta (de 2001 y 2006); **(xxxii)** equivocadamente se concluyó que los márgenes de utilidad de los servicios relevantes son elevados, no obstante que existen argumentos de la quejosa que demuestran lo contrario; **(xxxiii)** resulta ilegal que se determinara que los enlaces de interconexión tienen funciones y características diferentes a los enlaces administrativos, y que estos últimos requieren de otro tipo de equipamiento que los hace incompatibles y pone en riesgo la interconexión de las redes; **(xxxiv)** se vulneró el artículo 20 constitucional, ya que no se le permitió tener acceso a los datos necesarios para su defensa; **(xxxv)** son ilegales las características que la Cofeco determinó exigibles para los enlaces dedicados; **(xxxvi)** se confunden los conceptos de *acceso conmutado* y *acceso dedicado*, además de que no se especifica qué enlaces deben considerarse parte del mercado relevante; **(xxxvii)** se soslayó la existencia de operadores con tecnología propia en mercados con alto ingreso, así como que la inversión fuera de las tres principales ciudades ayudaría a mejorar el sector y la competencia; **(xxxviii)** no se consideraron las distintas capacidades con que cuentan los enlaces dedicados con interface *Ethernet*; **(xxxix)** se limitó el mercado relevante de enlaces dedicados sólo a los enlaces E1; **(xl)** se desestimó la consideración hecha valer sobre la dimensión temporal necesaria para la sustitución de los enlaces dedicados; **(xli)** fue ilegal que se concluyera que extender la red para un solo usuario o un grupo reducido de ellos no es un proyecto viable; **(xlii)** son equivocadas e incompletas las razones a partir de las cuales se concluyó que cada ciudad fronteriza es un mercado independiente; **(xliii)** es incorrecto el argumento esbozado para justificar cuándo un mercado de enlaces dedicados de interconexión es nacional; **(xliv)** se viola el principio de presunción de inocencia; y **(xlv)** resultó equivocado que se concluyera que cada localidad en que se presta a otros operadores el servicio de arrendamiento de líneas o circuitos de transmisión dedicados, digitales, a través de enlaces de cualquier capacidad y por conducto de cualquier medio de transmisión (excepto satélite), constituye en sí misma un mercado independiente.

- 7) El Acuerdo y su anteproyecto vulneran los artículos 1°, 5°, 14, 16, 17, 27 y 31 de la Constitución, 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° de la CADH, 2° y 14 del PIDCP, 4°, 69-E y 69-H de la LFPA y 3°, fracción V del Acuerdo de Calidad Regulatoria, debido a que: **(i)** no se demostró durante el procedimiento de mejora regulatoria que las medidas generaran mayores beneficios en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, frente a los costos que representan; y **(ii)** el procedimiento citado se sustanció en contravención a lo dispuesto en la LFPA.
- 8) El Acuerdo resulta ilegal, toda vez que: **(i)** contraviene lo previsto en los numerales 14 de la Constitución y Quinto Transitorio de la LFT, en relación con el 7° de dicho ordenamiento legal, ya que no fomenta la sana competencia ni amplía la cobertura social, aunado a que inhibe la inversión; **(ii)** transgrede los términos de la concesión de la quejosa; **(iii)** viola los numerales 1° y 16 constitucionales, así como los diversos 3°, fracción V, 69-E, fracción II y 69-H de la LFPA, en tanto que la Cofetel no presentó ante la Cofemer la manifestación de impacto ambiental a que estaba obligada; **(iv)** no respeta los requisitos que prevé el artículo 3°, fracción XV de la LFPA para los actos administrativos; **(v)** vulnera los artículos 1°, 5°, 16, 27 y 31 constitucionales, toda vez que la autoridad omite citar los preceptos legales que la facultan para interferir en el proceso de libre competencia, impedir a la quejosa el uso y disfrute de sus bienes, imponer una modalidad a la propiedad de la promovente, obligarle a contribuir a la satisfacción de una supuesta necesidad colectiva y privarle del producto de su trabajo (la premisa es que no está facultada para ello, por eso no había preceptos que citar); y **(vi)** es contrario a la garantía de legalidad, pues, a pesar de ser un acto privativo, no se funda y motiva adecuadamente, en tanto que los dictámenes en que se sustenta adolecen de los lineamientos legalmente establecidos (violación a los artículos 3° y 4° de la LFPA).

1) Los preceptos legales en que se prevé la facultad de establecer obligaciones específicas —en concreto los artículos 9-A y 63 de la LFT, y *demás derivados*<sup>6</sup>— resultan inconstitucionales, pues **omiten definir qué son las obligaciones específicas**, cuáles son, en qué consisten, qué implican, o bien, qué significa que estén relacionadas con tarifas, calidad de servicio o información. De esa manera, otorgan a la autoridad una facultad para actuar en forma discrecional y arbitraria, toda vez que no tiene que ceñirse a conceptos y parámetros previamente establecidos en la ley, ni siquiera en términos de cuándo y bajo qué supuestos un concesionario puede ser declarado con poder sustancial de mercado, así como qué sucede cuando es considerado como tal, o bien, cuándo deja de tener esa naturaleza. Lo anterior contraviene diversos preceptos constitucionales:

A. Los artículos 29, 49, 73, 89, fracción I, y 90 de la Constitución, porque **se conceden facultades materialmente legislativas o reglamentarias a la autoridad administrativa** para que defina qué estos conceptos, lo que se traduce en una facultad para que una dependencia de gobierno limite los derechos de una persona en específico<sup>7</sup>.

B. El precepto 22 constitucional, toda vez que **constituye una pena inusitada**, en atención a que sus consecuencias jurídicas negativas y gravosas la convierten en una sanción no consagrada por la ley para un hecho delictivo determinado<sup>8</sup>.

C. Las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica, reconocidas en los artículos 1º, 5º, 13, 25, 28 y 29 de la Ley Fundamental, en razón de que<sup>9</sup>:

i. **Crean una situación discriminatoria** en perjuicio de un concesionario, cuyos derechos se limitan para extender los beneficios de sus competidores, sin proteger realmente el interés general.

---

<sup>6</sup> En este punto, además de los artículos 9-A y 63 de la LFT, hace referencia a los siguientes numerales: Segundo, fracción XI del Decreto por el que se crea la Cofetel; 9º, fracción X, 23, apartado B), fracción VIII y último párrafo del Reglamento Interno de la Cofetel; las reglas Trigésima Primera y Trigésima Segunda de las Reglas del Servicio Local; 24, fracción V y 33 bis de la LFCE; y 32, fracción VII y 33, fracción VI del Reglamento Interior de la Cofeco. Salvo por lo que hace al artículo contenido en el Decreto de creación de la Cofetel, la Jueza de Distrito sobreseyó por todos los preceptos mencionados.

<sup>7</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Segundo concepto de violación, fojas 66 a 76.

<sup>8</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Segundo concepto de violación, fojas 76 a 83.

<sup>9</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Segundo concepto de violación, fojas 84 a 90.

- ii. Se configura como una **regulación *ad hoc***, toda vez que se dirige exclusivamente a Tel-Nor.
  - iii. **Se priva a la quejosa de ejercer las actividades comerciales e industriales** correspondientes a su objeto, al imponérsele una regulación que inhibe su desarrollo, daña su imagen y le priva de una justa retribución.
  - iv. **Coarta su libertad de trabajo**, dado que se busca que pierda participación en el mercado, así como a sus clientes actuales y potenciales.
  - v. **Omiten** establecer las bases para fijar los precios, modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes, a fin de **evitar fenómenos de concentración** que contraríen el interés público.
- D. Las garantías de igualdad, propiedad y seguridad (preceptos 22, 27 y 31 de la Constitución), ya que otorgan facultades a una secretaría de estado y a un órgano desconcentrado para realizar actos cuyas **características análogas a figuras como la confiscación de bienes, la expropiación o la recaudación de contribuciones para el gasto público**, hacen necesario un marco legal claro<sup>10</sup>.
- E. Los artículos 14, 16, 76, fracción I, 89, fracción X y 133 de la Ley Fundamental, pues la definición de las *obligaciones específicas* se basa en **estándares internacionales que carecen de obligatoriedad** al no haber sido formalmente introducidos a nuestro sistema normativo, destacando que no se define qué *criterios sociales* son los que la Cofetel podía tomar en consideración al momento de establecerlas<sup>11</sup>.
- F. Las garantías de audiencia y legalidad previstas en los numerales 14 y 16 de la Constitución, toda vez que no establecen las condiciones y términos en que la autoridad administrativa debe ejercer la facultad que tiene para imponer *obligaciones específicas*<sup>12</sup>, lo que **deja a los concesionarios sin un procedimiento que les otorgue la oportunidad de defenderse antes de la declaratoria** de existencia de poder **sustancial o de la imposición de las obligaciones específicas** respectivas (no

---

<sup>10</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Segundo concepto de violación, fojas 90 a 97.

<sup>11</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Segundo concepto de violación, fojas 98 a 104.

<sup>12</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Tercer concepto de violación, fojas 105 a 175.

se regulan notificaciones, plazos, pruebas y alegatos, ni se exige el emplazamiento al agente económico denunciado).

En efecto, con independencia de que la Regla Trigésima Primera de las Reglas del Servicio Local prevea el procedimiento que debe sustanciarse, el mismo no satisface los requerimientos de la garantía de audiencia. Adicionalmente, los preceptos que supuestamente desarrollan el procedimiento también resultan inconstitucionales:

- i. El artículo 33 bis de la LFCE violenta las garantías referidas, ya que: **a)** contraviene el principio de *distribución de negocios del orden administrativo de la Federación*, al transgredir las relaciones entre entidades del ejecutivo federal y secretarías de estado; **b)** no establece los requisitos que debe cumplir la autoridad al iniciar de oficio el procedimiento respectivo ni exige que en el acuerdo de inicio se determinen clara y exhaustivamente la materia del procedimiento (mercado relevante) y los elementos y razones que justifiquen la necesidad de que se produzca una determinación de poder sustancial; **c)** no excluye al agente económico denunciado de los entes que pueden ser requeridos para rendir informes o presentar documentos relevantes, ni dispone que, de ser el caso, previamente se le den a conocer la denuncia, los hechos que la sustentan, la causa objetiva del procedimiento y la causa que justifica la necesidad de la declaratoria; y **d)** no contempla la fase de alegatos.

Asimismo, las fracciones III, V, VI y VII del citado precepto, en adición al último párrafo del artículo 55 del Reglamento de la LFCE, conculcan las garantías aludidas, ya que disponen que únicamente debe publicarse en el DOF un extracto o los datos relevantes del acuerdo de inicio, del dictamen preliminar y de la resolución que pone fin al procedimiento.

- ii. El numeral 54 del Reglamento de la LFCE transgrede las garantías de referencia, puesto que al definir quiénes tienen el carácter de parte afectada para solicitar el inicio de un procedimiento de declaratoria de poder sustancial, pasa por alto lo que dispone el precepto 33 de la LFCE.
- iii. Los ordinales 24, fracción I, 33 Bis, 34 y 34 Bis 2 de la LFCE, así como el 35 y 55 de su Reglamento, son inconstitucionales, porque: **a)** no establecen qué elementos de convicción puede ofrecer el agente económico, qué requisitos o reglas rigen su ofrecimiento, admisión y

desahogo, o cuáles son los lineamientos que debe seguir la autoridad para valorarlos; **b)** vulneran el principio de equilibrio procesal e igualdad entre las partes, debido a que brindan al denunciante mayores oportunidades para expresar sus pretensiones y consideraciones, así como para ofrecer pruebas; y **c)** violentan el principio de presunción de inocencia y permiten a la Cofeco investigar y llevar a cabo actos de molestia sin parámetros ni limitación alguna.

iv. La parte inicial del primer párrafo del artículo 31 bis de la LFCE viola la garantía de audiencia, al negar el acceso al expediente en la etapa de investigación

2) El *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas* es contrario a la Norma Fundamental, en la medida en que:

A. Se emitió sin haberse respetado la **garantía de audiencia** de la quejosa, ya que: **a)** la garantía citada no se satisface con el desahogo del procedimiento para emitir la *declaratoria de poder sustancial de mercado*, puesto que la imposición de *obligaciones específicas* es independiente y requiere de un procedimiento propio; y **b)** si dicha medida busca que un concesionario en particular deje de operar en condiciones adversas a la libre concurrencia, la misma tendría que individualizarse en función del concesionario respectivo y de su actuación en el mercado, de modo que no podría imponerse mediante un acuerdo general. En esa lógica, las obligaciones específicas no deberían ser permanentes y generales; más bien, deberían tener un límite temporal y territorial<sup>13</sup>.

B. Vulnera la fracción I del artículo 89 de la Constitución, puesto que pretende ser una norma general, abstracta e impersonal, lo cual **se traduce en una reforma o adición a la LFT**<sup>14</sup>.

C. Se trata de una **medida confiscatoria, expropiatoria** y de tributación **inequitativa y desproporcional**<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, conceptos de violación Primero, Tercero y Quinto, fojas 40, 41, 105 a 115, 221 a 242 y 260 a 264.

<sup>14</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Quinto concepto de violación, fojas 247 a 260.

<sup>15</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo I, Quinto concepto de violación, fojas 272 a 274 y 296 a 303.

- D. **Transgrede el derecho a la igualdad y a la no discriminación**, al establecer injustificadamente un trato diferenciado para los concesionarios declarados con poder sustancial de mercado, sancionando a quienes han invertido más en el mercado y privilegiando a quienes no lo han hecho<sup>16</sup>.
- E. **Viola el principio de reserva de ley al establecer sanciones** para quienes incumplen con las obligaciones específicas impuestas (violación al artículo 14 constitucional)<sup>17</sup>.
- F. Contraviene lo dispuesto en los artículos 14, 16, 89 y 133 de la Constitución, toda vez que la **Cofetel se confiere facultades que no le están reconocidas en la LFT**: verificar, revisar y supervisar que los concesionarios con poder sustancial en un mercado relevante cumplan con las obligaciones específicas impuestas. En efecto, la autoridad sólo tiene la facultad de imponer la medida, pero no de supervisar su cumplimiento. Ahora, aun admitiéndose lo contrario, el Acuerdo sería inconstitucional, pue no especifica la forma en que deben ejercerse dichas facultades ni los procedimientos que deben sustanciarse al efecto<sup>18</sup>.
- G. Es contrario a lo dispuesto en los artículos 1º y 13 de la Ley Fundamental, puesto que se constituye como una **norma privativa dirigida específicamente a la quejosa**, que es la única que ha sido o puede llegar a ser considerada con poder sustancial en los mercados de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional e internacional, de cruces fronterizos e interconexión<sup>19</sup>.

Por acuerdo de 21 de junio de 2012 el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal admitió la demanda de amparo y la radicó en el expediente [783/2012](#) y reconoció a las terceras perjudicadas<sup>20</sup>. Con posterioridad, las autoridades señaladas como responsables rindieron sus respectivos informes justificados<sup>21</sup>. Por otra parte, durante aproximadamente

---

<sup>16</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo I, Quinto concepto de violación, fojas 343 a 353.

<sup>17</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo I, Quinto concepto de violación, fojas 316 a 323.

<sup>18</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo I, Quinto concepto de violación, fojas 323 a 340.

<sup>19</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo I, Noveno concepto de violación, fojas 1060 a 1063.

<sup>20</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo I, fojas 1215 a 1220 vuelta.

<sup>21</sup> Los informes justificados constan en las siguientes fojas del cuaderno de amparo [328/2014](#):

1. Cámara de Senadores, Tomo I, foja 1257.

dos años (transcurridos entre el 3 de agosto de 2012 y el 19 de junio de 2014, la quejosa amplió cinco veces su demanda de amparo:

2. Secretario de la Función Pública, Tomo I, fojas 1274 a 1276. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo V, fojas 7981 y 7982; y Tomo VIII, fojas 17460 y 17461.
3. Director del DOF, Tomo I, fojas 1277 y 1278. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7509 y 7510.
4. Secretario de Gobernación, Tomo I, fojas 1230 y 1231. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7511 y 7512.
5. Director de Orientación y Seguimiento de la Cofemer, Tomo I, fojas 1283 a 1296. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7497 y 7498 vuelta; y Tomo V, fojas 7953 y 7954 vuelta.
6. Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la Cofemer, Tomo I fojas 1297 a 1309. En relación con la ampliación de la demanda: Tomo IV, fojas 7491 y 7492 vuelta; Tomo V, fojas 7959 y 7960 vuelta; y Tomo VIII, fojas 17435 y 17436 vuelta.
7. Director General de la Cofemer, Tomo I, fojas 1310 y 1311 vuelta. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7503 y 7504 vuelta; y Tomo V, fojas 7955 y 7956 vuelta.
8. Presidente de la República y Secretario de Economía, Tomo II, fojas 1336 a 1359. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo V, fojas 7943 y 7944; y Tomo VII, fojas 15680 y 15681.
9. Director General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión de la SCT, Tomo II, fojas 1361 a 1368. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7464 a 7470; Tomo V, fojas 8716 a 8723; Tomo VII, fojas 15688 a 15691; y Tomo VIII, fojas 17428 a 17434.
10. Secretario de Comunicaciones y Transportes, Tomo II, fojas 1370 a 1380. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7449 a 7451 (en relación con la ampliación de demanda); Tomo V, fojas 7948 a 7950; Tomo VII, fojas 15673 a 15675; y Tomo VIII, fojas 17425 a 17427.
11. Oficial Mayor de la SCT, Tomo II, fojas 1381 a 1390. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7452 a 7454; Tomo V, fojas 7945 a 7947; y Tomo VII, fojas 15676 a 15678.
12. Cámara de Diputados, Tomo II, fojas 2391 a 2400. En relación a las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7438 a 7448; y Tomo VIII 17444.
13. José Víctor Rodríguez Arroyo, notificador de la Cofece, Tomo II, fojas 2401 y 2402.
14. Presidente, Secretario Técnico y Directores Generales, A, B y C de la Unidad de Prospectiva y Regulación, todos de la SCT, Tomo II, fojas 2403 a 249. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo IV, fojas 7461 a 7463.
15. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Tomo II, fojas 2492 a 2494. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo V, fojas 8724 a 8726; y Tomo VII, fojas 15684 a 15686.
16. Pleno, Jefe de la Dirección de Unidad de Prospectiva y Regulación y Director General de Enlace Interinstitucional, todos de la Cofetel, Tomo V, fojas 8000 a 8364. En relación con las ampliaciones de demanda: Tomo VI, fojas 9858 a 9904.
17. Cresencio Lucas Tavira, notificador de la Cofece (notificaciones de 23 de octubre, 19 de noviembre y 12 de diciembre de 2008, así como 6, 13 y 15 de enero y 2 de julio de 2009), Tomo VI, fojas 9856 y 9857.
18. Presidente del Pleno, Secretario Técnico del Pleno, Director General de Supervisión y Notificadores y Directores Generales de Regulación "A", "B" y "C", todos de la Cofetel, Tomo VI, fojas 9858 a 9904 (en relación con la ampliación de demanda). Respecto a la última ampliación de demanda, Tomo VIII, fojas 17463 a 17514.
19. Miguel Ángel Blancas Riveroll, notificador de la Cofece (notificaciones de 18 de abril y 6 de noviembre de 2008), Tomo VI, fojas 10043 y 10044.
20. Pleno de la Cofeco, Tomo VI, fojas 10127 a 10129 y 11391 a 11397.
21. Director General de Mercados Regulados y Licitaciones de la Cofeco, Tomo VI, fojas 10130 y 10131.
22. Mónica Serralde Vera y Cristian Sigfrido Domínguez Lujano, notificadores adscritos a la Cofeco (notificaciones de 28 de agosto y 24 de noviembre de 2006, 27 de febrero de 2008, así como 30 de enero, 3 de marzo, 13 de abril y 1 de septiembre de 2009), Tomo VI, fojas 10132 y 10133 vuelta.
23. Director General de Supervisión de la Unidad de Supervisión, Maricela Carranza Salinas (notificadora) y Norma Esther Sánchez Aquino (notificadora), todas del IFT, Tomo VII, fojas 15700 a 15756.

- *Primera ampliación* el 3 de agosto de 2012
  - a) Autoridad responsable y acto reclamado: del Director General de Enlace Interinstitucional de la Cofetel, el **(i)** oficio [CFT/D01/DGEI/005/2011](#), mediante el cual se informó al Oficial Mayor de la SCT que se ingresó al portal de internet la solicitud de manifestación de impacto regulatorio correspondiente al Acuerdo por el que se emite el anteproyecto del *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*; y **(ii)** el oficio [CFT/D01/DGEI/058/2012](#), por el que se solicitó al citado funcionario que continúe con las gestiones para que el anteproyecto de referencia se someta a consideración de la Cofemer.
  - b) Conceptos de violación: argumentos iguales a los expuestos en los conceptos de violación octavo y consecutivos para evidenciar las ilegalidades que se cometieron por las autoridades responsables al emitir el *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*<sup>22</sup>.
  - c) Admisión: mediante proveído de 7 de agosto de 2012<sup>23</sup>.
  
- *Segunda ampliación* el 27 de agosto de 2012
  - a) Autoridades responsables y actos reclamados: **(i)** del Director General de Supervisión de la Unidad de Supervisión y Verificación de la Cofetel, el oficio [CFT/D04/USV/DGS/2973/2012](#) por el que se requirió a la promovente que presentara a la Cofetel la primera oferta de referencia de enlaces dedicados; **(ii)** de Antonio Carrillo Santollo, notificador de la Cofetel, el citatorio y la notificación por instructivo de 3 y 6 de agosto de 2012; y **(iii)** de todas las autoridades responsables señaladas en la demanda inicial y sus dos ampliaciones, la aplicación, inminente ejecución y efectos que se han derivado o se pudieran derivar de los actos precisados anteriormente.

---

<sup>22</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo IV, fojas 6618 a 6622.

<sup>23</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo IV, fojas 6623 y 6624 vuelta.

- b) Conceptos de violación: reiteró los expuestos inicialmente y agregó algunos sobre cuestiones de legalidad<sup>24</sup>.
- c) Admisión: por auto de 6 de septiembre de 2012<sup>25</sup>.
- *Tercera ampliación* el 25 de septiembre de 2012
    - a) Autoridades responsables y actos reclamados: **(i)** del Director General de Supervisión de la Unidad de Supervisión y Verificación de la Cofetel, el oficio [CFT/D04/USV/DGS/3133/2012](#) por el que se requirió a la quejosa informar sobre el cumplimiento dado al diverso requerimiento de 1 de agosto de ese año (presentación de la primera oferta de referencia de enlaces dedicados); **(ii)** de Juan Carlos Carmona A., notificador de la Cofetel, el citatorio de 31 de agosto y la notificación por instructivo de 3 de septiembre, ambos de 2012; y **(iii)** de todas las autoridades, la aplicación y ejecución de los actos reclamados, así como los efectos que pudieran causar.
    - b) Conceptos de violación: refrendó sus argumentos iniciales y controversió cuestiones de estricta legalidad<sup>26</sup>.
    - c) Admisión: por auto de 12 de octubre de 2012.

---

<sup>24</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IV, fojas 7263 a 7338. En cuanto a la legalidad de los actos reclamados, adujo que: **(i)** se vulneró en su perjuicio la garantía de audiencia; **(ii)** el acto de autoridad se sustentó en normas y actos cuya constitucionalidad se encontraba *sub judice* (*Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas* y Declaratoria de poder sustancial de mercado); **(iii)** no se notificaron adecuadamente los actos reclamados; **(iv)** se pasó por alto la supletoriedad del código adjetivo civil federal para los casos no previstos por la ley de la materia; **(v)** el Director General de Supervisión carecía de competencia para dictar el acto combatido; **(vi)** se fundaron y motivaron indebidamente los oficios reclamados; **(vii)** resulta contrario a derecho que la Cofetel le requiriera información de carácter confidencial para hacerla pública; y **(viii)** no se acreditó que los actos reclamados tuvieran como finalidad el interés público.

<sup>25</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IV, fojas 7373 a 7375.

<sup>26</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo V fojas 7743 a 7805. En relación a las cuestiones de legalidad sostuvo que: **(i)** se violó su garantía de audiencia; **(ii)** el acto de autoridad se sustentó en normas y actos cuya constitucionalidad se encontraba *sub judice* (*Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas* y Declaratoria de poder sustancial de mercado); **(iii)** no se notificaron adecuadamente los actos reclamados; **(iv)** se pasó por alto la supletoriedad del código adjetivo civil federal para los casos no previstos por la ley de la materia; **(v)** el Director General de Supervisión carecía de competencia para dictar el acto combatido; **(vi)** se fundaron y motivaron indebidamente los oficios reclamados; **(vii)** resulta contrario a derecho que la Cofetel le requiriera información de carácter confidencial para hacerla pública; **(viii)** no se acreditó que los actos reclamados tuvieran como finalidad el interés público; y **(ix)** se fundó y motivó indebidamente el oficio impugnado (no se señala el motivo del requerimiento y únicamente se pudo tener por confeso a alguien como parte del desahogo de una prueba confesional, y no como parte de un requerimiento de información y documentos).

- *Cuarta ampliación* el 11 de febrero de 2014
  - a) Autoridades responsables y actos reclamados: **(i)** del Director General de Supervisión de la Unidad de Supervisión y Verificación del IFT, los oficios [IFT/D04/USV/DGS/116/2014](#) e [IFT/D04/USV/DGS/724/2014](#), por los que se le requirió que presentara la *información de contabilidad separada por servicio conforme a los formatos descritos en el Anexo 5 de las Obligaciones*, así como el *programa de implantación de la metodología de separación contable*, y, además, se le otorgó una prórroga para ello; **(ii)** de Maricela Carranza Salinas y Norma Esther Sánchez Aquino, notificadoras del IFT, respectivamente, el citatorio y las notificaciones llevadas a cabo el 15, 16, 28 y 29 de enero de 2014.
  - b) Conceptos de violación: cuestiones relativas a la legalidad de los actos reclamados<sup>27</sup>.
  - c) Admisión: por auto de 21 de febrero de 2014<sup>28</sup>.
  
- *Quinta ampliación* el 19 de junio de 2014<sup>29</sup>
  - a) Autoridades responsables y actos reclamados: **(i)** del Director General de Supervisión de la Unidad de Supervisión y Verificación del IFT, el oficio [IFT/D04/USV/DGS/2001/2014](#), mediante el cual se requirió a la peticionaria para que manifestara si había dado cumplimiento a la presentación de la información y el programa que le fueron solicitados previamente por dicha dependencia; **(ii)** de Rodrigo Martín Sánchez Sánchez, notificador del IFT, el citatorio y la notificación por instructivo

---

<sup>27</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VII, fojas 15518 a 15581. Los temas sobre los que versaron sus argumentos fueron los siguientes: **(i)** violación a la garantía de audiencia; **(ii)** el acto de autoridad se sustentó en normas y actos cuya constitucionalidad se encontraba *sub judice*; **(iii)** no se notificaron adecuadamente los actos reclamados; **(iv)** el Director General de Supervisión carecía de competencia para dictar el acto combatido; **(v)** se fundaron y motivaron indebidamente los oficios reclamados; **(vi)** el requerimiento excede lo previsto en la LFPA, en tanto que la información solicitada no está prevista en la legislación de referencia; y **(vii)** la metodología con base en la cual se le solicita la información aludida, no resulta adecuada, ya que lo que se propone es costear insumos para después determinar el costo de los servicios; **(viii)** resulta contrario a derecho que la Cofetel le requiriera información de carácter confidencial para hacerla pública; y **(ix)** no se acreditó que los actos reclamados tuvieran como finalidad el interés público.

<sup>28</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VII, fojas 15641 a 15643.

<sup>29</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VII, fojas 16051 a 16117.

de 28 y 29 de mayo; y **(iii)** la aplicación, ejecución y efectos que se pudiesen derivar de los actos impugnados en este último escrito.

- b) Conceptos de violación: argumentos atinentes a la legalidad de los actos<sup>30</sup>.
- c) Admisión: originalmente, la ampliación fue desechada por notoriamente improcedente mediante proveído de 9 de julio de 2014<sup>31</sup>; sin embargo, en la queja interpuesta por la quejosa se ordenó la admisión de la ampliación de demanda<sup>32</sup>. Así, mediante proveído de 19 de noviembre de 2014 la Jueza de Distrito dio cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Colegiado<sup>33</sup>.

**4. Retorno del asunto y solicitud de síntesis de la demanda de amparo.** Por auto de 8 de septiembre de 2014 la Jueza de Distrito informó que, derivado de la aprobación del Acuerdo [CCNO/16/2014](#), los autos del juicio serían enviados al juzgado de distrito en turno<sup>34</sup>. Consecuentemente, el 6 de noviembre de esa anualidad, los autos fueron remitidos a la Oficina de Correspondencia Común de los citados juzgados de distrito y, al siguiente día (7 de noviembre), fueron turnados al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, el que por auto de esa misma fecha: **(i)** se avocó al

---

<sup>30</sup> Hizo valer como argumentos los siguientes: **(i)** violación a la garantía de audiencia; **(ii)** el acto de autoridad se sustentó en normas y actos cuya constitucionalidad se encontraba *sub judice* (Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas y Declaratoria de poder sustancial de mercado); **(iii)** no se notificaron adecuadamente los actos reclamados; **(iv)** el Director General de Supervisión carecía de competencia para dictar el acto combatido; **(v)** se fundó y motivó indebidamente el oficio reclamado; **(vi)** el requerimiento excede lo previsto en la Ley de la materia, la cual no impone la obligación de entregar la información contable por tipo de cliente o mercado; y **(vii)** la metodología con base en la cual se le solicita la información respectiva es incongruente con lo dispuesto en el título de concesión de Telnor y con lo dispuesto en el ordenamiento en materia de telecomunicaciones.

<sup>31</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VII, fojas 16151 a 16159.

<sup>32</sup> Lo anterior fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, el 23 de octubre de 2014, en el expediente [74/2014](#). Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VIII, fojas 17209 a 17219 vuelta.

<sup>33</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VIII, fojas 17370 a 17376.

<sup>34</sup> Cuaderno de amparo [328/2014](#), Tomo VIII, fojas 17144 y 17145.

Lo anterior derivado de la aprobación del Acuerdo [CCNO/16/2014](#)<sup>34</sup>, relativo a la remisión de asuntos sobre competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones a los juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito en materia administrativa especializados en esos temas.

Dicho Acuerdo fue aprobado en sesión de 18 de agosto de 2014 por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, y publicado en el DOF el 3 de septiembre de 2014.

conocimiento del asunto; **(ii)** lo registró como juicio de amparo 328/2014; y **(iii)** atendiendo a los principios de simplicidad, concentración, fijación de la litis constitucional y expeditéz en la impartición de justicia, solicitó a la quejosa una síntesis corta y clara de su demanda de amparo, bajo el apercibimiento de ser multada en caso de incumplimiento<sup>35</sup>. Por escrito presentado el 14 de noviembre de ese año, Tel-Nor dio cumplimiento a lo solicitado por el órgano de amparo<sup>36</sup>.

**5. Sentencia de amparo.** Mediante sentencia de 12 de mayo de 2015, la Jueza de Distrito sobreseyó en el juicio respecto de varios actos<sup>37</sup> y negó la protección constitucional a la quejosa por los restantes. Sobre la regularidad constitucional de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT, Segundo,

<sup>35</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo VIII, fojas 17224 a 17233.

<sup>36</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo VIII, fojas 17251 a 17369.

<sup>37</sup> La jueza de Distrito sobreseyó en el juicio por los siguientes actos:

- 1) **Artículos 12, 13, 24, fracciones I y V, 31, 31 bis, 33 bis y 34 bis 2 de la LFCE; así como los diversos 34, 54 y 55 del Reglamento de la LFCE**, al considerar que este Alto Tribunal ya se había pronunciado respecto a la constitucionalidad de dichos preceptos en el amparo en revisión 347/2013, que derivó del juicio de amparo 1241/2011 promovido por la quejosa (artículo 73, fracción IV de la Ley de Amparo).
- 2) **Artículo 23, apartado B, fracción VIII y último párrafo del Reglamento Interno de la Cofetel y las reglas Trigésima Primera y Trigésima Segunda de la Reglas del Servicio Local**, al determinar que no se demostró la materialización del acto de aplicación (artículo 73, fracción VI de la Ley de Amparo).
- 3) **Artículos 32, fracción VIII y 33, fracción VI del Reglamento Interior de la Cofece; así como el Acuerdo por el que se aprobó el anteproyecto mediante el cual se establecieron obligaciones específicas, los oficios tendentes a realizar las gestiones necesarias a fin de someter dicho anteproyecto a consideración de la Cofemer y el trámite que se les dio**, toda vez que no se formularon conceptos de violación al respecto (artículo 73, fracción XVIII de la Ley de Amparo).
- 4) **Actos emitidos durante la sustanciación del procedimiento administrativo DC-02-2007, particularmente las notificaciones practicadas**, pues estimó que no constituían una resolución definitiva susceptible de combatirse en forma destacada a través del juicio de amparo (artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 114, fracción II, ambos de la Ley de Amparo).
- 5) **Los actos atribuidos al Pleno, Director General de Enlace Interinstitucional de la Cofetel, Coordinador General de Manifestaciones de impacto Regulatorio, Directora de Orientación y Seguimiento de la Cofemer y Secretario Ejecutivo de la Cofeco** (actuaciones emitidas en el proceso de mejora regulatoria que precedió al *Acuerdo de obligaciones específicas*), atendiendo a que no podían considerarse autoridades responsables para efectos del juicio de amparo.
- 6) **Artículos 69-E al 69-L de la LFPA**, al considerar que el estudio de su constitucionalidad no se podía desvincular de su acto de aplicación (el descrito en el inciso anterior); aunado a que no se impugnaron como normas autoaplicativas.
- 7) **Emisión de la declaratoria de poder sustancial atribuida al Secretario Ejecutivo**, en virtud de que no se le puede considerar con el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que el acto que se le atribuyó constituye un mero acto formal.
- 8) **Oficio IFT/D04/USV/116/2014 mediante el que se otorgó a la quejosa una prórroga para cumplir con el requerimiento de 13 de enero de 2014**, al concluir que la promovente no demostró la afectación a su esfera jurídica (artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo).

fracción XI, del Decreto por el que se creó la Cofetel, y 9º, fracción X, del Reglamento Interno de la Cofetel (preceptos que subsistieron al sobreseimiento), así como del *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*, determinó lo siguiente<sup>38</sup>:

- 1) Según dispuso el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, el artículo 9º, fracción XI de la LFT es respetuoso de las garantías de legalidad, seguridad jurídica e igualdad, toda vez que
  - A. Consigna taxativamente las materias sobre las que la Cofetel está facultada para establecer *obligaciones específicas*, con lo cual acota el margen de discrecionalidad con que puede actuar dicho órgano administrativo. De esa manera, genera certidumbre jurídica en los concesionarios, quienes previamente conocen que, de ser declarados con poder sustancial, estarán sujetos a obligaciones adicionales y

---

<sup>38</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 17620 a 17732 vuelta. Sobre la constitucionalidad del *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*, la Jueza de Distrito concluyó que: **(i)** no era requisito indispensable que se notificara personalmente a la quejosa sobre la emisión del mismo, dado su carácter abstracto e impersonal; **(ii)** fue expedido por autoridad competente, toda vez que la extinta Cofetel tenía entre sus atribuciones la de elaborar disposiciones regulatorias de observancia general en la rama de telecomunicaciones, de modo que no puede considerarse como un reglamento o una reforma a la LFT; **(iii)** el hecho de que tenga una naturaleza diversa a la de un reglamento, implica que no le sea aplicable el principio de reserva de ley; **(iv)** contrario a lo que afirmó la quejosa, la Cofetel dedicó un apartado a señalar de forma pormenorizada el fundamento de su competencia; **(v)** no se trata de una disposición que esté dirigida a una persona o grupo de personas individualmente determinado, sino que comprende a todos los sujetos que se ubiquen o puedan ubicarse en la clasificación, no obstante que el sector de que se trata esté conformado por un porcentaje reducido de la población; **(vi)** no es factible considerar que se trata de un ley privativa por el solo hecho de que la peticionaria sea, por el momento, la única que haya sido declarada con poder sustancial en el mercado mayorista respectivo, pues al margen de que esa situación dependió de su comportamiento dentro del mercado y no de una decisión de la autoridad, es claro que si esa hubiera sido la intención de la Cofetel, no tendría razón la expedición de una norma general; **(vii)** es erróneo que se considerase que las obligaciones específicas de que se trata tuviesen carácter permanente, puesto que la propia Cofetel dejó establecido en el *Acuerdo* que se reservaba el derecho a revisar los efectos de las mismas en el desarrollo de una sana competencia; **(viii)** se encuentra debidamente fundado y motivado; **(ix)** uno de los principales objetivos del establecimiento de obligaciones específicas fue que los servicios de telecomunicaciones llegaran a las zonas que no contaban con ellos, a fin de integrar social, económica y culturalmente a la mayor población del país, de modo que no se sostiene lo que afirma la quejosa en cuanto a que sólo benefician a los competidores y afectan a los estratos socioeconómicos más vulnerables; **(x)** no vulnera los derechos de propiedad, libertad contractual y libertad de trabajo, puesto que únicamente regula la prestación del servicio de arrendamiento de enlaces dedicados, buscando evitar un daño a la libre competencia y concurrencia, es decir, no impide a los concesionarios desarrollar y ejercer su actividad, o bien, recibir una contraprestación por el servicio que prestan; **(xi)** no se desprende que la información descrita en las obligaciones específicas se refiera expresamente a información clasificada como confidencial, sino a aquella que resulta necesaria para cumplir con el objetivo del *Acuerdo*, y, en todo caso, su confidencialidad o reserva podrían verificarse hasta en tanto sea proporcionada a la autoridad, la que estará obligada a darle el tratamiento que corresponde por mandato constitucional; **(xii)** contrario a lo que sostiene la promovente, el Reglamento Interno de la Cofetel se encontraba vigente al momento de la expedición del *Acuerdo*; y **(xiii)** no le es aplicable lo previsto en el precepto 3º, fracción XV de la LFPA, ya que no se trata de un acto administrativo.

específicas en materia de tarifas, calidad de servicio e información<sup>39</sup>.

- B. La distinción de trato prevista en el precepto de referencia a cargo de los concesionarios declarados con poder sustancial de mercado, parte de la base de que existen concesionarios que tienen ventajas frente a quienes no gozan de poder de mercado, pues son capaces de influir y modificar el desarrollo de las telecomunicaciones. Así, la medida encuentra su justificación en lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución, en tanto que la imposición de *obligaciones específicas* pretende fomentar y mantener la sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, lo cual tiene como finalidad última el beneficio de los usuarios de dichos servicios. De esta manera se garantiza la rectoría del Estado en el ramo de las telecomunicaciones, fomentando un ambiente de sana competencia<sup>40</sup>.

2) Es equivocado sostener que las obligaciones específicas tienen la naturaleza de una pena o sanción, puesto que<sup>41</sup>:

- De entrada, las *penas infamantes* son aquéllas que exceden la finalidad disuasiva y adquieren un carácter inhumano, infamante, excesivo o desproporcionado, lo cual no coincide con las obligaciones específicas que se analizan.
- Por otro lado, la medida no puede calificarse si quiera como una *sanción* o *pena*. Las *sanciones* se entienden como la acción coactiva del Estado en contra del infractor de la norma. En cambio, las *penas* se imponen por las autoridades competentes como consecuencia de la comisión de un hecho ilícito, con la doble finalidad de disuadir conductas similares y de evitar su reincidencia.
- Desde la óptica del derecho económico, particularmente del derecho regulatorio, las *obligaciones específicas* constituyen actuaciones que hacen frente a posiciones o prácticas que afectan la competencia y libre concurrencia, buscando reducir barreras, mejorar o facilitar condiciones de competitividad, y satisfacer y proteger el interés público y las necesidades

---

<sup>39</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 71 a 75 y 78 a 79 de la sentencia de amparo.

<sup>40</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas (75 a 79 de la sentencia de amparo).

<sup>41</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas (79 A 82 de la sentencia de amparo)

sociales. Este ejercicio tiene como finalidad la salvaguarda del proceso de competencia y libre concurrencia, así como el combate a prácticas monopólicas a través de un funcionamiento eficiente de los mercados y sectores regulados.

- En estos términos, los preceptos combatidos no prevén una sanción o pena sancionada por el artículo 22 constitucional, puesto que no condicionan la medida regulada al surgimiento de una conducta infractora, ni surgen como consecuencia de la comisión de algún hecho ilícito. Más bien, las obligaciones específicas son una mera regulación en el campo de las telecomunicaciones, que tiende a establecer condiciones, tarifas y particularidades bajo las cuales los agentes económicos declarados con poder sustancial de mercado deben prestar los servicios de telecomunicaciones de que se trate.
  - Los aspectos anteriores se ponen de manifiesto en el *Acuerdo* impugnado, el cual establece las condiciones y tarifas conforme a las cuales tendrá que prestarse el servicio de arrendamiento de enlaces dedicados, así como los parámetros para lograr que sea eficiente para los concesionarios que lo contratan. Consecuentemente, no es dable sostener que se trata de algún tipo de sanción o pena *per se*, sin que modifique lo anterior la existencia de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones impuestas, pues tal circunstancia no es controvertida por la promovente.
- 3) Contrario a lo que afirma la quejosa, no existe similitud entre las *obligaciones específicas* y figuras como la confiscación, la expropiación y la contribución al gasto público, toda vez que: **(i)** no implican la apropiación violenta de la autoridad respecto de la totalidad o una parte significativa de sus bienes, sin título legítimo y sin contraprestación; **(ii)** no tienen como propósito la enajenación pública, mediante la indemnización de los bienes del concesionario; y **(iii)** tampoco tienen como finalidad recaudar recursos para contribuir al gasto público<sup>42</sup>.
- 4) El artículo 9º, fracción XI de la LFT y el *Acuerdo* combatido no vulneran lo previsto en el numeral 133 de la Norma Fundamental, puesto que los estándares internacionales a que aluden no se asumen

---

<sup>42</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 82 y 83 sentencia.

como un tratado internacional, sino como modelos, patrones o experiencias orientadoras que otorgan directrices a la Cofetel para lograr un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones país. Así, el argumento es inoperante en tanto que parte de una interpretación errónea de la norma combatida<sup>43</sup>.

- 5) Derivado de que el *Acuerdo que establece obligaciones específicas* constituye una norma general, es claro que la autoridad encargada de su expedición estaba eximida de oír y dar oportunidad de defensa a todas las personas que pudieran verse afectadas, ya que el objeto de una legislación es la creación de situaciones jurídicas generales. Sostener lo contrario haría imposible e ineficaz la actividad legislativa, en atención a que sería imposible para la autoridad emisora saber cuáles son todas las personas que podrían sufrir una afectación. Así, la obligación del órgano público se circunscribe a consignar mediante la ley los procedimientos necesarios para que se oiga a las personas interesadas y se les dé oportunidad de defensa cuando se afecten sus derechos, tal como ocurre con el presente juicio de amparo<sup>44</sup>. Consecuentemente, el argumento que se contesta es infundado, al igual al referente a que dicho *Acuerdo* debió ser notificado personalmente a la quejosa, precisamente porque, al tratarse de una norma general, el acto solicitado resulta improcedente.
- 6) Es equivocada la afirmación de la promovente en la que sostiene que el *Acuerdo* reclamado vulnera las facultades conferidas al Congreso de la Unión por constituirse como una reforma a la LFT, o bien, las reconocidas al Poder Ejecutivo al emitirse un reglamento de facto, toda vez que<sup>45</sup>:
  - A. La Cofetel, en su carácter de organismo desconcentrado con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en la República, tenía reconocidas una serie de facultades expresas y discrecionales. Entre esas atribuciones se encontraba la de elaborar disposiciones regulatorias –como el *Acuerdo* impugnado– para promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios del ramo, con el fin de proporcionar mejores precios, diversidad

---

<sup>43</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 83 a 85 sentencia.

<sup>44</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 85 a 87 sentencia.

<sup>45</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 87 a 92 sentencia

y calidad a los usuarios, y de promover una adecuada cobertura social.

Para el cumplimiento de lo anterior, el Poder Legislativo, en uso de las facultades que le fueron conferidas en la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución, dotó a la Cofetel de una esfera de atribuciones para expedir normas oficiales, planes técnicos, reglas y disposiciones regulatorias, organizativas y técnico-operativas de observancia general en el ramo de las telecomunicaciones, las cuales resultaban necesarias para que se aplicara la ley, y no para aprobarla.

- B. El *Acuerdo* impugnado no es sino una disposición regulatoria de la actividad de los concesionarios declarados con poder sustancial en los mercados relevantes, cuya finalidad es evitar que se vea impedida la participación de otros agentes. Lo anterior busca el desarrollo eficiente y la cobertura amplia y adecuada de las telecomunicaciones en beneficio de la sociedad, en ejercicio de la rectoría del Estado en la materia, sin constituir una reforma a la LFT o un reglamento propiamente hablando.
- C. Siguiendo a la Suprema Corte, las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley del Congreso de la Unión a un órgano dependiente de la administración pública federal, corresponden a la categoría de ordenamientos que no son legislativos ni de índole reglamentaria, sino cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos en materias específicas. La existencia de dichas reglas, según se ha dispuesto, obedece a los constantes avances en la tecnología y al acelerado incremento de la administración pública. En consecuencia, su expedición no pugna con el principio constitucional de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público; sobre todo, con las facultades conferidas en los artículos 73 y 89, fracción I de la Norma Fundamental.
- D. El hecho de que el *Acuerdo* controvertido imponga sanciones por su incumplimiento, no entra en conflicto con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, en virtud de que los mismos se encuentran relacionados con la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

- E. Considerar fundado el motivo de disenso que se analiza, haría nugatoria la autonomía técnica, operativa, de gasto y gestión conferida a la extinta Cofetel para ejercer su facultad de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en la República, pues resulta natural que dicho organismo especializado conozca los mejores mecanismos que deben ser implementados para desarrollar su función y cumplir con los objetivos previstos en la LFT abrogada.
- 7) Deviene infundado lo que refiere la quejosa en el sentido de que el *Acuerdo* impugnado es inconstitucional por conferir atribuciones de verificación, revisión y supervisión a la Cofetel, además de establecer una obligación que no está prevista en el artículo 63 de la LFT: la prestación de servicios mayoristas a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dicha circunstancia atiende a que, si bien las atribuciones reconocidas a la Cofetel derivan de una ley (LFT), eso no significa que la facultad conferida por el Congreso de la Unión para emitir disposiciones regulatorias deba sujetarse a lo exactamente previsto en aquélla. Como se indicó, el *Acuerdo* no constituye un reglamento de la norma especializada, sino un acto emitido con la finalidad de que el órgano desconcentrado pudiera desarrollar la facultad que se le confirió en materia de competencia dentro del sector de las telecomunicaciones, lo que justifica las diversas formas en que puede ejercer su facultad como órgano regulador en ese ámbito<sup>46</sup>.
- 8) De conformidad con los argumentos anteriores, es infundado que el *Acuerdo que establece obligaciones específicas* se traduzca en una norma privativa o que resulte inconstitucional por haber prescindido de analizar específicamente la situación de competencia económica de la quejosa. Lo anterior parte de las siguientes consideraciones:
- A. El *Acuerdo* combatido no está dirigido a una persona o grupo de personas individualmente determinadas, sino que comprende a todas aquéllas que se consideran o puedan considerarse como concesionarias con poder sustancial en los mercados mayoristas de servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional o internacional y de interconexión.

---

<sup>46</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 92 y 93 sentencia.

- B. Aun cuando el sector al que se dirige el *Acuerdo* está conformado por un porcentaje reducido de la población —por su naturaleza—, ello no quiere decir que se establezca nominalmente quién o quiénes son o serán los concesionarios comprendidos en él. Además, su vigencia depende de la propia evolución del sector de las telecomunicaciones.
- C. Dado el carácter *sui generis* pero general del *Acuerdo*, es dable considerarlo como una disposición de observancia general, abstracta e impersonal que, por los fines que persigue, no puede hacerse depender de la actuación de uno solo de los sujetos con poder de mercado que participan en el sector, sino de todos los que intervienen y que se encuentran en las mismas circunstancias de ventaja frente a otros.
- D. El hecho de al entrar en vigor el *Acuerdo* impugnado que la quejosa haya sido la única declarada con poder sustancial en el mercado mayorista respectivo, no es suficiente para considerar dicho acto como una norma privativa. En efecto, al margen de que esa situación dependió del comportamiento de la promovente dentro del mercado y no de una decisión de la autoridad, es claro que si la intención de la Cofetel hubiese sido emitir una regulación nominal, sería irrelevante la expedición de una norma general aplicable hacia el futuro. De hecho, por las características del sector, éste debe contar con disposiciones regulatorias vigentes y eficaces para enfrentar situaciones dinámicas y altamente especializadas<sup>47</sup>.
- 9) Es errónea la premisa de que las *obligaciones específicas* no pueden ser permanentes, en atención a que su emisión obedece a la situación particular del mercado en determinada época. Por el contrario, como dispone la obligación Vigésimoprimera del *Acuerdo*, la Cofetel estableció que se reservaba el derecho a revisar los efectos de dichas obligaciones en función del desarrollo de una sana competencia, pudiendo modificar, adicionar o suspender su vigencia cuando se considere pertinente<sup>48</sup>.
- 10) Desacierta la quejosa al sostener que el *Acuerdo* reclamado vulnera en su perjuicio el derecho de propiedad y su libertad contractual y de trabajo, ya que<sup>49</sup>:

---

<sup>47</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 93 a 96 sentencia.

<sup>48</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, foja 96 sentencia.

<sup>49</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 102 a 104 sentencia

- A. Únicamente implica una regulación relacionada con la actividad lícita que tienen concesionada los agentes económicos, sin limitar o impedir su libertad de trabajo o de comercio, ni la posibilidad de recibir una contraprestación por el servicio que prestan.
  - B. El derecho de propiedad de la quejosa queda incólume, en la medida en que la única finalidad de las obligaciones específicas es regular la compartición de infraestructura en beneficio de la economía del país, lo cual se encuentra motivado en la prestación eficiente de los servicios de telecomunicaciones.
  - C. Atendiendo a que la actividad económica que eligió desarrollar la quejosa se ejerce mediante concesión, ésta se encuentra sujeta a las modalidades de su título y a la regulación de la materia.
- 11) Es infundado el argumento sobre la supuesta incompetencia de la Cofetel para incluir en el *Acuerdo* normas sobre acceso a la información, tal como ocurre con las obligaciones Quinta, Novena, Decimoséptima y Decimonovena, que dan publicidad a información confidencial de la quejosa sin contar con su consentimiento. Al respecto, la información publicitada carece del carácter de confidencial y busca evitar el daño a la competencia.
- 12) Es inoperante el argumento en torno a la inconstitucionalidad del *Acuerdo* por sustentarse en el Reglamento Interno de la extinta Cofetel, dado que el mismo se encontraba vigente al momento de emitirse.
- 13) Es inoperante el argumento en torno a la ilegalidad del *Acuerdo* por la falta de precisión del recurso que procede en su contra, ya que, al no ser un acto administrativo sino una norma general, dicho requisito no le era exigible.

**6. Recurso de revisión.** Por escrito presentado el 2 de mayo de 2015, Tel-Nor interpuso recurso de revisión<sup>50</sup>. En contra de lo determinado por el órgano de amparo respecto a la constitucionalidad de los preceptos combatidos y el *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, la recurrente

---

<sup>50</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 3 a 489.

hizo valer en sus agravios séptimo (incisos 1 a 6) y octavo (incisos 7 a 15) los siguientes argumentos<sup>51</sup>:

*Argumentos en contra de los artículos 9-A, fracción XI, y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, Segundo, fracción XI, del Decreto por el que se creó la Cofetel y 9, fracción IX, del Reglamento Interno de la Cofetel*

1) La Jueza de Distrito omitió atender integralmente los planteamientos que adujo en contra de los precepto impugnados, lo que originó que incurriera en el error de concluir que lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 era suficiente para resolver la totalidad de los temas que planteó en su demanda de amparo en relación con la transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como al derecho a la igualdad. En efecto, inadvirtió que en el precedente invocado no se abordaron las siguientes cuestiones hechas valer en su demanda de amparo:

A. Que las normas impugnadas contravienen el texto constitucional, puesto que permiten el actuar arbitrario de la autoridad al ser omisas en establecer qué son las *obligaciones específicas*, cuáles pueden ser, qué implican, en qué consisten y qué significa que estén relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información. Lo anterior evidencia que el planteamiento trascendió la simple indefinición de las medidas y la falta de parámetros para su imposición<sup>52</sup>.

B. Que la vaguedad del precepto 63 y demás artículos reclamados implica conceder indebidamente a la autoridad encargada de aplicar la ley facultades materialmente legislativas que le permiten, con la imposición de *obligaciones específicas*, crear la norma, su definición, naturaleza y alcances. En esa lógica, las disposiciones legales impugnadas resultan violatorias de lo consagrado en los artículos 49, 73, 89, fracción I y 90 de la Constitución, puesto que: **(i)** transgreden el principio de división de poderes; **(ii)** permiten que el Congreso de la Unión delegue al

---

<sup>51</sup> Además de combatir los razonamientos que sustentaron la regularidad constitucional de los artículos impugnados y el *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, formuló una serie de agravios tendientes a controvertir las consideraciones en que se basó la Jueza de Distrito para sobreseer en el juicio (agravios primero a sexto), así como aquéllos relativos a la legalidad del Acuerdo y la determinación dictada en el expediente [DC-02-2007](#) (agravios octavo, en una parte, a decimoctavo).

<sup>52</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, foja 55.

Ejecutivo sus funciones legislativas pese a no estar facultado para ello; y *(iii)* violentan el principio de distribución de negocios del orden administrativo de la Federación, al transgredir la relaciones entre entidades del Ejecutivo Federal y las secretarías de estado<sup>53</sup>.

C. Que los preceptos controvertidos, además de violar el derecho a la igualdad, transgreden la garantía de seguridad jurídica y el derecho a la libertad de trabajo, comercio y libre concurrencia, es decir, los artículos 5º, 13, 25, 28 y 29 de la Ley Fundamental<sup>54</sup>: *(i)* sobre la igualdad en relación con libertad y seguridad jurídica, porque crean una situación discriminatoria que perjudica a los concesionarios, afectando los derechos derivados de su título de concesión en beneficio de sus competidores; *(ii)* el comercio, porque inhiben el desarrollo de la concesionaria y dañan su imagen y justa retribución, buscando expresamente hacerle perder participación en el mercado; y *(iii)* sobre la libre concurrencia, porque se intenta ejercer la rectoría del Estado sin fundamento legal y mediante el establecimiento de precios respecto de servicios para los que el artículo 28 constitucional no autoriza dicha práctica.

D. Que la inconstitucionalidad del artículo 63 y demás disposiciones deriva de que no definen cuándo y bajo qué supuestos un concesionario puede ser declarado con poder sustancial de mercado para efecto de que le sean impuestas las *obligaciones específicas* respectivas, así como qué es exactamente lo que sucede cuando se dicta dicha declaratoria, o bien, cuando el concesionario deja de tener esa naturaleza<sup>55</sup>.

2) Con independencia de lo anterior, la recurrente alega que lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 es insuficiente para resolver esta controversia, pues:

A. Aun cuando se acota la imposición de obligaciones específicas a los rubros de tarifas, servicio e información, se sigue otorgando a una autoridad administrativa la facultad legislativa para producir *toda una regulación asimétrica a un particular*. La mejor prueba de ello es que la autoridad impuso toda clase de obligaciones específicas en el *Acuerdo* combatido, las cuales, al ir más allá de la LFT, implican una verdadera reforma a la misma; además de

---

<sup>53</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 56 a 58

<sup>54</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 58 a

<sup>55</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 55 y 56.

que fueron establecidas sin seguir un procedimiento administrativo en el que se escuchara al particular afectado y se demostrara la necesidad, justificación y conveniencia de su imposición, para efectos de cumplir con los fines de la norma: lograr una sana competencia<sup>56</sup>.

B. En lugar de que la Cofetel partiera de la declaración de poder sustancial emitida por la Cofeco, analizara como es que dicho poder sustancial estaría afectando el proceso de competencia y, con base en ello, tramitara el procedimiento respectivo para determinar qué obligaciones específicas sería necesario imponer y por cuanto tiempo, optó por emitir una regla administrativa de carácter general. En esa lógica, si se trata de que un concesionario en particular deje de operar en condiciones adversas a la libre competencia, es inconcuso que las obligaciones específicas tienen que ser individuales y formuladas en función de él, de su actuación frente al mercado y de sus competidores; por ende, no deberían ser determinadas en un acuerdo administrativo general emitido como un acto fuera de procedimiento<sup>57</sup>.

C. No se pronuncia en cuanto a que las normas reclamadas vulneran el derecho a la igualdad al prever la posibilidad de que se impongan obligaciones específicas con base en circunstancias que son ajenas a la voluntad de los concesionarios, y que, en todo caso, son resultado de los esfuerzos económicos e inversiones efectuadas en su empresa. De esa manera, el ordenamiento legal termina sancionando a los que más han invertido y privilegiando con un trato más benéfico a aquéllos que no lo han hecho, lo que no resulta razonable y proporcional con la finalidad de promover una competencia equitativa, e, incluso, con el objetivo de crear una arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de forma más eficiente, así como de permitir una mayor competencia entre todos los concesionarios<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 63 a 65.

<sup>57</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 65 a 69. En el agravio que se sintetiza, se hicieron valer, además del argumento a que se cita en el inciso B, otros referentes a la indebida fundamentación y motivación del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, los cuales al versar sobre cuestiones de estricta legalidad no se mencionan específicamente en aquél.

<sup>58</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 69 a 71.

- 3) Se violaron los principios de congruencia y exhaustividad al analizarse la alegada vulneración al numeral 22 de la Constitución, toda vez que:
- A. En un principio se sostiene que el *Acuerdo* por el que se imponen obligaciones específicas contiene sanciones dirigidas a los concesionarios declarados con poder sustancial; sin embargo, al analizarse su constitucionalidad se concluye que los artículos impugnados y el propio *Acuerdo* respetan el citado precepto constitucional, ya que regulan un supuesto que no reviste el carácter de *sanción*<sup>59</sup>.
  - B. Es falso que las *obligaciones específicas* sean una simple regulación general que busca promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, prevenir posibles conductas contrarias a la competencia, evitar el *abuso de poder sustancial de mercado* y promover la libre competencia. En realidad se trata de una regulación dirigida a un agente económico en particular (Tel-Nor), para contrarrestar las conductas que fueron declaradas como anticompetitivas, es decir, conductas concretas y específicas que se estimaron ilícitas violar la LFCE. En esa lógica, no se sostiene el argumento de la Jueza de Distrito en cuanto a que la imposición de *obligaciones específicas* no derive de la declaración de existencia de una conducta infractora por parte de los agentes económicos declarados con poder sustancial<sup>60</sup>.
  - C. Al no precisarse en el ordenamiento legal en qué consisten las *obligaciones específicas* –mediante un listado concreto que aluda a hipótesis particulares–, debe entenderse que la sanción carece de fundamento legal y de ahí el carácter *inusitado* de la pena (no prevista en la ley), en contravención al artículo 22 constitucional. Al respecto, la prohibición no se limita a la imposición de penas por delitos propiamente dichos, sino a toda conducta que se estime infractora de la ley<sup>61</sup>.
- 4) Es dogmática la conclusión a la que llegó la Jueza de Distrito en relación a que las *obligaciones específicas* impuestas no pueden ser entendidas como una confiscación de bienes, expropiación o recaudación de recursos para el gasto público, dado que no se

---

<sup>59</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 74 y 75.

<sup>60</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 75 a 77.

<sup>61</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 77 a 83.

explica cómo es que la autoridad no pretende apropiarse de los bienes de la quejosa en beneficio de otros agentes económicos del sector de las telecomunicaciones<sup>62</sup>. De hecho, si el acto no fuese confiscatorio, sería expropiatorio y requeriría de una causa de utilidad pública y una indemnización para la persona afectada.

- 5) La sentencia combatida se encuentra indebidamente fundada y motivada en lo que respecta a que la facultad que se confiere a la Cofetel para incorporar estándares internacionales, pues sí contraviene lo establecido en los artículos 14, 16, 76, fracción I, 89, fracción X y 133 de la Norma Fundamenta. De entrada, la Jueza de Distrito no expone por qué los estándares internacionales a que aluden el artículo 9-A, fracción XI de la LFT y el Acuerdo impugnado no pueden ser entendidos como tratados internacionales en su acepción constitucional y, en ese sentido, por qué se permite su incorporación sin que cumplan con las formalidades establecidas en el numeral 133 de la Constitución. Tampoco precisa cómo es que se trata de simples modelos, patrones o tipos adoptados sobre la materia de enlaces dedicados en diversas latitudes; incluso soslaya citar algún precepto legal, criterio judicial o norma internacional en la que base sus consideraciones.

Aunado a ello, es equivocado que el órgano de amparo considere que dichos criterios internacionales no adquieren carácter obligatorio, ya que al ser incorporados en el *Acuerdo que establece obligaciones específicas* los mismos se vuelven imperativos para la recurrente y exigibles por parte de las autoridades del Estado<sup>63</sup>.

- 6) El órgano de amparo omitió analizar el disenso relativo a que el artículo 9-A, fracción XI de la LFT resulta inconstitucional al no señalar con precisión cuáles son los *criterios sociales* que la Cofetel puede incorporar al momento de establecer las obligaciones específicas<sup>64</sup>.

*Argumentos en contra del Acuerdo sobre obligaciones específicas*

- 7) Las consideraciones de la Jueza de Distrito para justificar que el *Acuerdo* combatido no vulnera la garantía de audiencia, además de no resolver la cuestión planteada y omitir analizar todas las manifestaciones y evidencias aportadas por Tel-Nor, son contrarias a derecho, por las razones siguientes:

---

<sup>62</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 83 a 92.

<sup>63</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 92 a 98.

<sup>64</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 98 a 101.

A. Si bien la juzgadora afirmó que el *Acuerdo* tiene la pretensión de una norma administrativa de carácter general, lo cierto es que reconoció que desde su emisión se sabía que el destinatario de la norma era Tel-Nor. Consecuentemente, la premisa de la que partió, en cuanto a que no era dable satisfacer la garantía de audiencia porque que era imposible dar oportunidad de defensa a todas las personas que pudiesen verse afectadas con la emisión del Acuerdo, es falsa<sup>65</sup>.

B. A pesar de que el *Acuerdo* se emitió con la pretensión de tener efectos generales, es claro que tuvo su origen en la determinación de 25 de junio de 2009 en la que se declaró a Tel-Nor con poder sustancial de mercado. Así, al haberse configurado como un acto administrativo dirigido a la recurrente, debió notificársele personalmente y su emisión debió estar precedida del procedimiento respectivo que salvaguardara su garantía de audiencia. Al respecto, resulta inadmisibles lo que sostiene la juzgadora en cuanto a que la garantía queda subsanada por la existencia de recursos judiciales a través de los cuales se puede controvertir el Acuerdo, ya que la misma rige con anterioridad a la emisión del acto privativo<sup>66</sup>.

8) Lo razonado por la Jueza de Distrito en cuanto a que resulta infundado que el *Acuerdo* impugnado constituya una reforma a la LFT, así como que la Cofetel hubiese tenido como finalidad emitir un reglamento, descansa sobre premisas equivocadas:

A. El hecho de que la Cofetel tenga reconocidas atribuciones materialmente legislativas, no le faculta para exceder el contenido de la norma y de los títulos de concesión otorgados por el Estado; incluso, la juzgadora acepta que el ejercicio de la facultad reglamentaria no implica que el Ejecutivo pueda conferir a los órganos de la administración pública alguna facultad que no se encuentra prevista en la ley<sup>67</sup>.

B. No es cierto que el *Acuerdo que establece obligaciones específicas* regule simplemente aspectos técnicos que debe observar el agente económico declarado con poder sustancial, sino que implica una nueva regulación en materia económica,

---

<sup>65</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 105 a 107.

<sup>66</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 108 a 128.

<sup>67</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 142 a 146.

contable y de información. A pesar de ello, la autoridad recurrida introduce el concepto de *cláusula habilitante* sin mayor análisis del contenido obligacional del Acuerdo, asumiendo que únicamente versa sobre cuestiones técnicas y operativas, cuando se demostró que no es así.

De hecho, aun cuando se aceptara que el país ha experimentado un cambio considerable en el ámbito de sus actividades administrativas, el cual hubiese provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, ello no permite afirmar que se hayan abandonado en nuestro sistema constitucional y legal los principios de reserva de ley, facultades expresas y jerarquía de leyes, según los cuales las autoridades sólo puedan hacer lo que les está permitido.

Además, atenerse al concepto de *cláusula habilitante* expuesto por la Jueza de Distrito robustece la premisa de que el Ejecutivo no estaba autorizado para dotar a la Cofetel de la facultad de emitir el Acuerdo, dado que la habilitación debía provenir de un acto formalmente legislativo emitido por el Congreso de la Unión<sup>68</sup>.

C. El Acuerdo no considera el desarrollo de los competidores, pues no toma en cuenta su situación financiera, técnica y operativa, ni retoma el contenido de la declaración de poder sustancial; de hecho, se emite tres años después de ésta, lo que evidencia su desconexión con la situación que supuestamente pretende atender.

- 9) Es incorrecta la apreciación de la autoridad recurrida en cuanto a que las obligaciones impuestas carecen de un carácter permanente, pues, si bien en la Obligación Vigésimoprimera del *Acuerdo que establece obligaciones específicas* se estableció que la Cofetel se reservaba el derecho de revisar los efectos de las mismas, pudiendo modificarlas, adicionarlas o suspenderlas, en ninguna parte se determinó concretamente su vigencia. En ese sentido, se deja a la autoridad total arbitrio para definirla, lo cual le da un margen tan amplio que podría, incluso, decidir nunca dejarlas sin efectos<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 146 a 148.

<sup>69</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 148 a 150. Al formularse ese disenso, se plantearon argumentos tendientes a evidenciar la indebida fundamentación y motivación de la que adolece el Acuerdo; por ende, al tratarse de cuestiones de legalidad, no se sintetizan en el inciso de que se trata.

10) Lo resuelto por el órgano de amparo respecto a la alegación de inconstitucionalidad del *Acuerdo* controvertido por tratarse de una norma privativa, resulta ilegal, pues:

A. No obstante que el *Acuerdo* señale que es aplicable a todos aquellos concesionarios que hayan sido declarados con poder sustancial en los mercados respectivos, lo cierto es que los únicos agentes económicos que se encuentran en ese supuesto son Telmex y Tel-Nor. Consecuentemente, se trata de una regulación *ad hoc*, individual, concreta y personal.

B. No es obstáculo para declarar su inconstitucionalidad, el hecho de que entre los fines que persigue esté el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, pues, además de que dicha finalidad no se encuentra probada, lo que le da el carácter de privativa son los sujetos a los que está dirigida. Por las mismas razones, tampoco es suficiente que se afirme que no es privativa, puesto que es una disposición que aplica hacia el futuro.

Así, sólo se podría definir una norma como general y abstracta cuando sus destinatarios están genéricamente determinados y las conductas a las que se aplica están consideradas de forma abstracta<sup>70</sup>.

11) Nada se razonó por parte de la Jueza de Distrito en relación a que el *Acuerdo* combatido constituye actos confiscatorios, expropiatorios o de tributación excesiva<sup>71</sup>.

12) Los argumentos que da la autoridad recurrida para justificar la regularidad constitucional del *Acuerdo* impugnado con el derecho de propiedad y la libertad de trabajo y contractual, son contrarios a derecho. Ello, toda vez que la juzgadora inadvierte que la verdadera finalidad del *Acuerdo* es expropiar una parte de los servicios, capacidades, mano de obra y funciones de las redes de telecomunicaciones que tiene concesionadas la recurrente, sin que exista una causa de utilidad pública.

Dicha circunstancia se evidencia con la carga impuesta a Tel-Nor en el sentido de: **(i)** poner su infraestructura y mano de obra al servicio de los demás concesionarios y de la autoridad, para que pueda ser utilizada libremente por sus competidores sin costo adicional; y **(ii)** restringir sus posibilidades de negociación en materia de tarifas,

---

<sup>70</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 158 a 160.

<sup>71</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 160 a 162.

calidad de servicio e información, al tener que sostener una Oferta de Enlaces Dedicados que sea general y abierta a todos los concesionarios<sup>72</sup>.

- 13) La autoridad de amparo omitió dar respuesta a su argumento relativo a que el *Acuerdo* impugnado transgredía el principio de reserva de ley, toda vez que prevé la imposición de sanciones a los concesionarios que incumplen con lo dispuesto en el mismo<sup>73</sup>.
- 14) Se equivoca la Jueza de Distrito al justificar que es infundado que la Cofetel se haya conferido en el *Acuerdo* impugnado facultades no previstas en la LFT (verificación, revisión y supervisión de su cumplimiento), derivado de que no toma en cuenta que las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deben estar clara y expresamente determinadas, lo cual no sucede en el caso.  
Asimismo, prescindió de contestar el disenso relativo a que, aun cuando se admitiera que resulta legal que la Cofetel se atribuyera dichas facultades, las mismas devienen inconstitucionales, ya que no se precisa en el *Acuerdo* de qué forma habrán de ejercerse ni se prevé un procedimiento que cumpla con las formalidades previstas en el artículo 14 constitucional<sup>74</sup>.
- 15) El órgano de amparo dejó de analizar el disenso hecho valer en relación a la vulneración al derecho a la igualdad. En concreto, desatendió que se planteó que el *Acuerdo que establece obligaciones específica* prevé un trato diferenciado que carece de racionalidad y justificación, puesto que: **(i)** impone cargas con base en circunstancias que son ajenas a la voluntad de la recurrente, y que, en todo caso, son resultado de sus esfuerzos económicos; **(ii)** sanciona a quienes han invertido más en el mercado y privilegia con un trato más benéfico a quienes no lo han hecho; y **(iii)** es una distinción que no cumple con los objetivos de la norma<sup>75</sup>.

**7. Trámite, revisiones adhesivas y resolución del Tribunal Colegiado.** Mediante auto de 19 de junio de 2015 el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en

---

<sup>72</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 191 a 199.

<sup>73</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 215 a 221.

<sup>74</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 221 a 237.

<sup>75</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 240 a 251.

Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones admitió a trámite el recurso de revisión y lo radicó en el expediente [79/2015](#).

Posteriormente, el Presidente de la República, el secretario de Economía<sup>76</sup>, el IFT<sup>77</sup>, el Secretario de Hacienda y Crédito Público<sup>78</sup>, el Director General, Coordinador de Manifestaciones de Impacto Regulatorio y la Directora de Orientación y Seguimiento, todas de la Cofemer<sup>79</sup>, así como las terceras perjudicadas Pegaso PCS, Baja Celular Mexicana, Celular de Telefonía, Telefonía Celular del Norte y Movitel del Noreste, todas Sociedades Anónimas de Capital Variable<sup>80</sup>, interpusieron respectivamente recursos de revisión adhesiva, en los cuales hicieron valer una serie de argumentos tendientes a robustecer las consideraciones de la sentencia de amparo.

**3) Remisión del asunto a la Suprema Corte.** Por **sentencia** de 8 de octubre de 2015, el Tribunal Colegiado determinó: **(i)** modificar la sentencia recurrida; **(ii)** sobreseer respecto de a) la resolución de poder sustancial dictada en el expediente [DC-02-2007](#), los actos intrapocesales de la misma, y los artículos 12, 13, 24, fracciones I y V, 31, 31 bis, 33 bis y 34 bis 2 de la LFCE<sup>81</sup>, b) los actos reclamados del procedimiento de mejora regulatoria, así como los preceptos 69-E a 69-L de la LFPA, y c) los efectos, consecuencias e inminente aplicación de los actos y artículos reclamados en el juicio de amparo; **(iii)** reservar competencia a esta Suprema Corte respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT planteada

---

<sup>76</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 490 a 499 vuelta.

<sup>77</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 500 a 603.

<sup>78</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas

<sup>79</sup> Cuaderno de revisión [79/2015](#), Tomo 3, fojas 525 a 546.

<sup>80</sup> Cuaderno de revisión 1277/2015, fojas 604 a 632.

<sup>81</sup> Cuaderno de revisión [79/2015](#), Tomo 3, fojas 748 a 763 vuelta. Se decretó el sobreseimiento de la resolución de referencia, al haberse considerado por el órgano colegiado que la demanda de amparo se había presentado en forma extemporánea, lo que implicó su consentimiento tácito.

Cabe destacar como antecedente, que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México, al resolver el amparo en revisión [374/2010](#) (derivado del juicio de amparo [1108/2009](#), del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México), había determinado que dicha resolución no causaba afectación a la esfera jurídica de Tel-Nor. Sin embargo, la misma fue desechada por notoriamente improcedente mediante proveído de 9 de julio de ese año<sup>81</sup>. En contra de dicha determinación, la quejosa interpuso recurso de queja, el cual se resolvió en el sentido de ordenar la admisión de la ampliación de demanda<sup>81</sup>. Mediante proveído de 19 de noviembre de 2014 la Jueza de Distrito dio cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Colegiado<sup>81</sup>.

por la quejosa<sup>82</sup>; y **(iv)** declarar sin materia las revisiones adhesivas interpuestas por la Cofemer y el Secretario de Hacienda y Crédito Público<sup>83</sup>.

## II. Presupuestos procesales: competencia, oportunidad, legitimación y procedencia

**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente<sup>84</sup> para conocer del presente recurso de revisión, pues el asunto es de materia administrativa, cuyo conocimiento es concurrente para ambas Salas y no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**Oportunidad.** Resulta innecesario hacer algún pronunciamiento respecto a la oportunidad y legitimación de los recursos interpuestos, toda vez que el Tribunal Colegiado que conoció del presente asunto ya hizo el análisis respectivo, concluyendo que fueron presentados **oportunamente** y por parte legitimada<sup>85</sup>.

**Procedencia.** El presente recurso de revisión resulta **procedente**, en virtud de que: **(i)** se interpuso en contra de la sentencia dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se

---

<sup>82</sup> Al respecto, sostuvo que no existía jurisprudencia de este Alto Tribunal o tres precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aunque no hubieran alcanzado la votación idónea para constituir jurisprudencia, en donde se hubiera abordado la constitucionalidad de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT, a la luz de la diversidad de derechos fundamentales que la parte quejosa consideró transgredidos. Asimismo, precisó que en relación al planteamiento de vulneración al derecho fundamental de seguridad jurídica, existían los siguientes criterios jurisprudenciales, derivados de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2006: **(i)** "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9º.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVE SUS FACULTADES DISCRECIONALES PARA ESTABLECER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DE SERVICIO E INFORMACIÓN A CIERTOS CONCESIONARIOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD"; y **(ii)** "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9º.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, AL FACULTARLA PARA IMPONER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS A LOS CONCESIONARIOS QUE TIENEN PODER SUSTANCIAL DE MERCADO RELEVANTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD CONSTITUCIONAL".

<sup>83</sup> Cuaderno de revisión 79/2015, Tomo 3, fojas 728 a 791 vuelta.

<sup>84</sup> En términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 y 85 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; todos en relación con lo establecido en los puntos primero, tercero, cuarto, fracción I, inciso B, y decimocuarto del Acuerdo General 5/2013, y con el punto quinto del diverso 14/2008. en virtud de que con fundamento en el artículo

<sup>85</sup> Cuaderno de revisión 79/2015, fojas 741 vuelta a 744.

reclamó la inconstitucionalidad, entre otros, de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT; **(ii)** la Jueza de Distrito se pronunció sobre la validez de los artículos impugnados; y **(iii)** el Tribunal Colegiado dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte para conocer la constitucionalidad de los preceptos legales controvertidos.

De igual forma, el Tribunal Colegiado estudió la causal de improcedencia propuesta por las terceras perjudicadas en su recurso de revisión adhesiva, en torno a la resolución dictada en el expediente [DC-02-2007](#), en la que se declaró que la quejosa detentaba poder sustancial en el mercado mayorista de servicios de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional e internacional, de cruce fronterizo y de interconexión, dentro de 97 localidades en el territorio nacional<sup>86</sup>.

Ahora, no obstante que el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia sólo por lo que hace al tema de constitucionalidad de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT, esta Primera Sala se ocupará también de los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, toda vez que se trata de una norma general y, aun cuando la Ley de Amparo abrogada —aplicable al caso— no contemplaba ese supuesto, lo cierto es que el artículo 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución sí lo preveía.

**Legitimación.** Finalmente, el recurso se interpuso por parte legítima, pues lo hizo la parte quejosa en contra de una sentencia de amparo que le fue adversa.

### III. Estudio de fondo

Según se desprende de los antecedentes previamente expuestos, subsiste como tema a resolver la validez de las consideraciones de la Jueza de Distrito en relación con la regularidad constitucional de los artículos 9-A, fracción XI

---

<sup>86</sup> Cuaderno de revisión [79/2015](#), fojas 748 vuelta a 763 vuelta.

y 63 de la LFT, así como del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, a la luz de los agravios aducidos por la recurrente en esta instancia.

De hecho, los sobreseimientos decretados tanto por la Jueza de Distrito como por el Tribunal Colegiado se han hecho extensivos sobre los artículos 12, 13, 24, fracciones I y IV, 31, 31 bis, 33 bis, 34 bis 2, de la LFCE; 35, 54 y 55 de su Reglamento; 32, fracción VII, y 33, fracción VI, del Reglamento Interior de la Cofeco; 23, apartado B, fracción VIII, y penúltimo párrafo, del Reglamento Interno de la Cofetel; y las reglas Trigésima Primera y Trigésima Segunda de las Reglas del Servicio Local.

Ahora bien, para el desarrollo del estudio de Fondo, en primer lugar se estudiarán los agravios hechos valer en contra de los preceptos tildados de inconstitucionales, para después abordar aquéllos que controvierten la regularidad constitucional del *Acuerdo* y, finalmente, analizar en forma conjunta aquéllos que versan sobre los mismos tópicos, aun cuando se hayan hecho valer en forma independiente contra los artículos y el *Acuerdo* combatidos.

### **1. Constitucionalidad de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT**

Para dar inicio al análisis que nos ocupa, es necesario tener presente el texto de los preceptos impugnados, en los términos en que se encontraban redactados en la LFT vigente al momento de su aplicación (actualmente abrogada), pues hay que recordar que el nuevo marco constitucional distribuye de forma diferenciada las atribuciones del organismo especializado en materia de telecomunicaciones (IFT)<sup>87</sup>:

---

<sup>87</sup> El texto que se encontraba vigente al momento de la aplicación de los artículos impugnados, era el de la LFT publicada en el DOF el 7 de junio de 1995. Actualmente se encuentra en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada el 14 de julio de 2014, la cual regula de la siguiente manera lo relativo a las atribuciones del IFT en materia de obligaciones específicas:

**Artículo 15.** Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto: [...] XXII. Establecer las medidas e imponer las obligaciones específicas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos,

**Artículo 9-A.** La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, **corresponde a la citada Comisión** el ejercicio de las siguientes atribuciones: [...]

---

técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dichos agentes, entre otros elementos; [...].

**Artículo 194.** La Secretaría de Economía emitirá las normas oficiales mexicanas en coordinación con el Instituto que establezcan las obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios o autorizados, con el objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en esta Ley.

**Artículo 280.** El Instituto declarará si un agente económico tiene poder sustancial en algún mercado relevante de los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, así como las disposiciones sustantivas previstas en dicha ley y en la presente Ley.

**Artículo 281.** El Instituto establecerá las obligaciones específicas al agente económico con poder sustancial a que se refiere el artículo anterior, de conformidad con el siguiente procedimiento:

I. El Instituto notificará al agente el proyecto de regulación en el que se establezcan las obligaciones específicas a las cuales, en su caso, quedará sujeto. A la notificación correspondiente se anexará una copia del proyecto de regulación y se le indicará el lugar donde se encuentra el expediente que le sirve de respaldo, así como el domicilio de la autoridad ante la cual deberá comparecer;

II. El agente económico con poder sustancial tendrá un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación mencionada en la fracción anterior, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca los elementos de prueba que considere necesarios, los cuales sólo deberán estar relacionados con el proyecto de regulación.

En caso de no comparecer dentro del plazo antes señalado, se presumirá que no existe inconformidad u oposición alguna del agente económico con el proyecto de regulación y el expediente será turnado inmediatamente para el dictado de resolución definitiva;

III. Una vez que comparezca el agente económico, el Instituto, a través de la autoridad que se determine en su estatuto, se pronunciará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y, en su caso, ordenará abrir un periodo para su preparación y desahogo por un plazo de hasta diez días hábiles. Se recibirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades, ni aquellas que sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

Queda a cargo del agente económico llevar a cabo todas las diligencias y actos necesarios para que sus pruebas sean debidamente desahogadas dentro del plazo antes mencionado, de lo contrario se tendrán por desiertas las mismas.

De ser necesario, se celebrará una audiencia en la cual se desahogarán las pruebas que por su naturaleza así lo ameriten, misma que deberá llevarse a cabo dentro del plazo de diez días antes indicado.

La oposición a los actos de trámite durante el procedimiento deberá alegarse por el agente económico dentro del plazo de los tres días siguientes a aquél en que haya tenido verificativo la actuación que considere le afecta, para que sea tomada en consideración en la resolución definitiva. Concluida la tramitación del procedimiento, el agente económico podrá formular alegatos en un plazo no mayor a tres días hábiles. Transcurrido este último plazo, con o sin alegatos, se turnará el expediente a resolución, y

IV. En la resolución definitiva el Instituto determinará las obligaciones específicas que deberá cumplir el agente económico de que se trate.

El Instituto contará con un plazo de quince días hábiles para dictar la resolución definitiva correspondiente, la cual deberá ser notificada al agente económico dentro de un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que sea emitida por la autoridad correspondiente y, posteriormente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

A este procedimiento le será aplicable supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que no se oponga a las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 284.** Los agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones serán susceptibles de ser declarados con poder sustancial, y el Instituto podrá imponerles las obligaciones específicas que determine conforme a lo dispuesto en esta Ley.

- XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y **establecer obligaciones específicas**, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información **incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante**, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica; [...].

(Énfasis agregado)

**Artículo 63.** La Secretaría estará facultada para establecer al **concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, que tenga poder sustancial en el mercado relevante** de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, **obligaciones específicas** relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

La regulación tarifaria que se aplique buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo.

(Énfasis agregado)

Respecto a dichas porciones normativas y, en específico, a las consideraciones en que la Jueza de Distrito sustentó su constitucionalidad, la recurrente hizo valer en su recurso de revisión seis argumentos principales identificados en los antecedentes con los incisos 1 a 6, de los cuales únicamente se analizarán en este rubro los identificados con los números 1, 3, 5 y 6, mediante los cuales combatió, en esencia, la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia impugnada, así como su indebida fundamentación y motivación. Los disensos restantes (2 y 4), se estudiarán en el último apartado de esta resolución.

**1.1. Primer argumento. Falta de exhaustividad (y consecuente estudio del sistema normativo conformado entre la LFT y la LFCE, respecto a la definición de “poder sustancial”)**

Como **primer argumento**, la recurrente afirma que la Jueza de Distrito omitió atender en su integridad los conceptos de violación en que sostuvo que los preceptos impugnados resultaban violatorios del derecho a la igualdad y las garantías de legalidad y seguridad jurídica, derivado de lo cual incurrió en el **error de considerar que lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 resolvía la cuestión combatida en su**

**totalidad.** En concreto, señaló que la juzgadora pasó por alto que al controvertir las cuestiones referidas hizo valer los siguientes motivos de disenso:

- i. Las normas impugnadas contravenían el texto constitucional, puesto que permitían el actuar arbitrario de la autoridad al ser omisas en establecer qué son las *obligaciones específicas*, cuáles pueden ser, qué implican, en qué consisten y qué significa que estén relacionadas con “tarifas, calidad de servicio e información”. Al respecto, aclaró que no sólo combatió qué debe entenderse por aquéllas y cuáles son los parámetros y particularidades para imponerlas.
- ii. La vaguedad del precepto 63 y demás artículos reclamados implicaba conceder indebidamente a la autoridad encargada de aplicar la ley, facultades materialmente legislativas que le permitían, con la imposición de *obligaciones específicas*, crear la norma, su definición, naturaleza y alcances (violación a los artículos 49, 73, 89, fracción I y 90 de la Constitución).
- iii. Los preceptos controvertidos transgredían, además del derecho a la igualdad, la garantía de seguridad jurídica y el derecho a la libertad de trabajo, comercio y libre concurrencia, toda vez que resultaban violatorios de los artículos 5º, 13, 25, 28 y 29 de la Ley Fundamental.
- iv. La inconstitucionalidad del artículo 63 y demás disposiciones derivaba de que no definían cuándo y bajo qué supuestos un concesionario podía ser declarado con poder sustancial de mercado para efecto de que le fueran impuestas las obligaciones específicas respectivas; así como qué era exactamente lo que sucedía cuando se dictaba dicha declaratoria, o bien, cuando el concesionario dejaba de tener esa naturaleza.

A consideración de esta Sala, el agravio que antecede deviene **infundado** por una parte, y **fundado** por otra, aunque insuficiente para revocar la sentencia recurrida.

En primer término, deviene **infundado el argumento ii**, pues, aunque en el recurso de revisión se incorporan nuevos argumentos para controvertir lo resuelto por la Jueza de Distrito, lo cierto es que ésta no omitió –y, por el contrario, se ocupó expresamente– de la naturaleza del Acuerdo por el que se imponen obligaciones específicas en el esquema de distribución de competencias entre el Congreso, el Ejecutivo Federal y el órgano regulador. En estos términos, no se actualiza la citada omisión, aunque está por determinarse si la respuesta que se dio a la entonces recurrente es conforme al marco constitucional aplicable.

Resulta igualmente **infundado el argumento iii**, dado que la Jueza de Distrito se ocupó expresamente de las alegadas violaciones a las libertades de trabajo, comercio y concurrencia. De hecho, la ahora recurrente sostuvo que, a partir de las consideraciones de la Jueza, podía hablarse de un efecto expropiatorio del Acuerdo impugnado, toda vez que se le privaba del producto de su trabajo en beneficio de sus competidores. Consecuentemente, los motivos de disenso respectivos se abordarán adelante.

Por otro lado, lo **infundado del argumento i** se sustenta en dos razones primordiales: primero, que es falso que la Jueza de Distrito considerase que lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 resolvía las cuestiones planteadas en los cuatro argumentos anteriores; y, segundo, que el disenso identificado en el inciso i, relativo a la ambigüedad de la norma, en efecto se contesta en su integridad a partir de las consideraciones que sustentan el precedente de referencia y que fueron citadas en la ejecutoria de amparo, aunque no en su totalidad, lo cual se subsana en la presente resolución.

En efecto, según se advierte de la sentencia recurrida, fueron solamente dos las cuestiones que abordó la Jueza de Distrito a partir de los razonamientos en que se basó el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia para resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006: **(i)** la alegada vulneración a las

garantías de legalidad y seguridad jurídica, dada la vaguedad de los preceptos; y **(ii)** la supuesta violación al derecho a la igualdad, ante la inexistencia de un fin constitucionalmente válido que justificase la distinción hecha por la norma. Sin embargo, las cuestiones restantes (a excepción de la sintetizada en el inciso *iv*), es decir, el indebido reconocimiento de facultades materialmente legislativas a favor de la Cofetel, así como la transgresión a la garantía de seguridad jurídica y el derecho a la libertad de trabajo y comercio, fueron dilucidadas por el órgano de amparo a partir de razonamientos distintos a los que sustentaron la decisión del Alto Tribunal<sup>88</sup>.

Como puede advertirse al revisar los antecedentes, las cuestiones respectivas fueron abordadas al analizarse la constitucionalidad del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, en contra del cual se hicieron valer esos mismos argumentos de inconstitucionalidad. Sobre este punto, esta Primera Sala considera que, más allá de la evidencia de cierta falta de claridad por parte del órgano de amparo, resulta metodológicamente correcto el abordaje de la Jueza de Distrito, debido a que lo que se impugnó por la quejosa fue la figura de *obligaciones específicas*, la cual se encuentra regulada tanto en los ordenamientos de la materia, como en el *Acuerdo* de referencia, al que se le reconoció el carácter de norma general. En esa medida, si contra ese conjunto de normas impugnadas se adujeron los mismos motivos de disenso para combatir la regularidad constitucional de las obligaciones específicas, era entendible que se analizaran por la autoridad recurrida en un mismo apartado.

Ahora, como se dijo, la segunda razón que torna infundado el agravio de referencia, es que, contrario a lo que afirma la recurrente, de las consideraciones que retoma la Jueza de Distrito de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, así como de las que formula en lo consecutivo, puede advertirse el sentido de los puntos precisos que impugnó la quejosa

---

<sup>88</sup> El órgano de amparo estudió las cuestiones de referencia en las fojas siguientes: **(i)** garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como derecho a la igualdad, fojas 17656 a 17660, Tomo IX; **(ii)** indebida delegación de facultades materialmente legislativas o reglamentarias a favor de la Cofetel, fojas 17664 a 17666 vuelta, Tomo IX; y **(iii)** violación a la garantía de seguridad jurídica y derecho a la libertad de trabajo y comercio, fojas 17671 vuelta a 17672 vuelta, Tomo IX.

en relación a la ambigüedad de la norma respecto a qué son las obligaciones específicas, cuáles pueden ser, qué implican, en qué consisten y qué significa que estén relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información.

Para analizar lo anterior, hay que partir de la base de que la ausencia de construcciones doctrinales o conceptuales que puedan calificarse como *formales*, sobre determinados temas en una sentencia, no significa, como equivocadamente sostiene la recurrente, que la autoridad jurisdiccional omita pronunciarse sobre los mismos. Como sucede en el caso, aun cuando en las consideraciones que sustentan la acción de inconstitucionalidad 26/2006 y que fueron retomadas por la Jueza de Distrito, no se teoriza formalmente lo que debe entenderse por *obligaciones específicas*, sí se advierte la postura de esta Suprema Corte de Justicia sobre lo que implican, la finalidad que persiguen, el contexto en que pueden ser impuestas e, incluso, el alcance de las facultades discrecionales reconocidas a la entonces Cofetel en la materia.

En efecto, de los razonamientos formulados por el Tribunal Pleno, puede entenderse que las *obligaciones específicas*: **(i)** son medidas impuestas a los concesionarios con poder sustancial en un determinado mercado relevante, cuya finalidad es propiciar y mantener un ambiente de sana competencia entre los prestadores de servicios, a fin de beneficiar a los usuarios de los mismos; y **(ii)** encuentran su justificación en el mandato previsto en el artículo

28 de la Constitución<sup>89</sup>, así como en los objetivos señalados en el precepto 7° de la LFT<sup>90</sup>.

De esta conceptualización de las *obligaciones específicas* se desprende que representan un medio para eliminar las situaciones de desventaja que se generan con la existencia de un concesionario cuya posición de privilegio – de poder sustancial– en un mercado determinado le permite influenciar el rumbo y condiciones del mismo. En consecuencia, se trata de medidas que resultan acordes con la prohibición constitucional a los monopolios y a las prácticas monopólicas, y con el objetivo previsto en la norma especializada, relativo al fomento a la sana competencia entre los prestadores de servicios

---

<sup>89</sup> **Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. [...] La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. [...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. [...]

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre competencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. [...]

<sup>90</sup> **Artículo 7.** La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social. [...]

de telecomunicaciones. Aunque sobre este tema se volverá más adelante, es importante destacar que la libre competencia y concurrencia tiene una clara e incuestionable justificación, más allá de lo que represente para los competidores en un mercado: el beneficio a las y los usuarios finales.

Consecuentemente, partiendo de que la declaratoria de poder sustancial de mercado constituye un presupuesto para determinar y sancionar la existencia de prácticas monopólicas contrarias a la ley, las *obligaciones específicas* se traducen en una herramienta que permite a la autoridad especializada velar por el cumplimiento de la prohibición constitucional de referencia, así de la obligación de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México (artículo 9-A, primer párrafo, de la LFT<sup>91</sup>).

Esta reflexión conduce a la Primera Sala a coincidir con la Jueza de Distrito en cuanto a que las consideraciones formuladas en el precedente de esta Suprema Corte de Justicia resuelven, por similitud de razón, los planteamientos de inconstitucionalidad hechos valer en la demanda de amparo, toda vez que, al abordar lo relativo a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, se responde a los cuestionamientos que formula la recurrente en términos de qué son y qué implican las obligaciones específicas, y por qué la forma en que están redactados los preceptos impugnados es acorde con dichas garantías.

Lo anterior exige un matiz: la recurrente tiene razón en cuanto a que la Jueza no abordó todas las interrogantes que formuló con motivo de la línea argumentativa que se contesta; no obstante, se coincide con la juzgadora en atención a que las cuestiones restantes planteadas en el agravio que se analiza, es decir, que la norma es vaga respecto a cuáles pueden ser las *obligaciones específicas*, en qué consisten y qué significa que estén

---

<sup>91</sup> **Artículo 9-A.** La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. [...].

relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, fueron igualmente resueltas en la acción de inconstitucionalidad a que hemos hecho referencia.

De entrada, el Tribunal Pleno sostuvo que la omisión de las y los legisladores de regular dichas particularidades en la ley no la tornan inconstitucional, en principio, porque el órgano legislativo se encontraba imposibilitado para determinar en una norma abstracta las condiciones materiales y reales en las que se desarrolla la industria y, por tanto, para prever un catálogo de *obligaciones específicas*. En otro aspecto, porque la definición de dichas cuestiones se encontraba dentro del ámbito discrecional que tenía reconocido la entonces Cofetel, lo cual se justificaba, a su vez, en la necesidad de dotarle de las facultades necesarias para el logro de sus objetivos, en particular, el de regular el sector atendiendo al comportamiento de los agentes que intervienen en él.

En ese tenor, es claro el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en cuanto a que las particularidades de las *obligaciones específicas* impuestas a los concesionarios declarados con poder sustancial de mercado, como podrían ser el tipo de obligación, en qué consisten y sobre qué materia recaen, formaban parte del ámbito discrecional reconocido a la Cofetel, cuya única limitación era la de ceñirse a los rubros de tarifas, calidad de servicio e información.

Ahora, como se precisó al inicio, **el agravio que se analiza resulta fundado a partir del argumento iv**: específicamente, en relación con la omisión de respuesta al argumento de la quejosa en el que sostuvo que los preceptos impugnados contravenían el texto de la Constitución, toda vez que permitían el actuar arbitrario de la autoridad al no determinar cuándo y bajo qué supuestos un concesionario podía ser declarado con poder sustancial de mercado, así como qué sucedía cuando era considerado como tal, o bien, cuando dejaba de tener esa naturaleza (inciso iv).

Como se advierte de constancias, a pesar de que la quejosa hizo valer ese argumento cuando se inconformó con la ambigüedad de la norma y las consecuencias que ello generaba en términos de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, la Jueza de Distrito desatendió dicha cuestión y centró su estudio al análisis de las *obligaciones específicas*. En consecuencia, al haberse pasado por alto el planteamiento de la promovente en ese sentido, esta Primera Sala procede a analizar la cuestión debatida a efecto de no dejarle en estado de indefensión.

Como se adelantó, el argumento de referencia se sustenta en una vertiente diferente de la alegada vaguedad del artículo 63 de la LFT. En esta ocasión, lo que se impugna es la ambigüedad de la que adolece el precepto al regular lo relativo a la declaratoria de poder sustancial de mercado y sus efectos, la cual se considera violatoria de la Constitución al propiciar el actuar arbitrario de la autoridad encargada de su aplicación.

**Pese a lo fundado del argumento *iv*, el mismo debe calificarse como inoperante.** De entrada, es importante recordar que lo referente a la declaratoria de poder sustancial fue sobreseído como consecuencia de su falta de impugnación dentro del plazo previsto para tal efecto en la Ley de Amparo. Con independencia de lo anterior, la recurrente parte de un equívoco al considerar que la declaratoria de poder sustancial de mercado, en tanto presupuesto indispensable para la imposición de *obligaciones específicas*, era una figura que, tal como aquéllas, debía estar regulada en la LFT abrogada.

El problema con dicha postura es que pasa por alto una circunstancia fundamental, pues el entramado normativo e institucional pensado para la eliminación de prácticas monopólicas o contrarias a la libre competencia, hace que la figura no estuviese regulada en la LFT, sino en la LFCE, mientras que las atribuciones respectivas se reconocían a la Cofeco. Dicho en otras palabras, aunque la figura se esté aplicando al sector de las telecomunicaciones, es claro que tiene su origen en el derecho de

competencia económica, del cual se importa. Al respecto, resulta válido que existan casos en que el legislador en lugar de regular las mismas figuras de la misma forma, en diferentes cuerpos normativos o mediante la remisión en cada uno de ellos a las leyes de la materia. Por lo expuesto, en las próximas líneas se acudirá a la regulación en materia de competencia económica, la cual evidenciará las razones por las cuales sí se entiende definido lo referente a la declaratoria de poder sustancial en el mercado.

Resulta pertinente recordar que, de conformidad con lo que disponían sus artículos 1° a 3°, la LFCE abrogada (reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia) era de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica y tenía por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. En consecuencia, los destinatarios de la norma eran todos los agentes económicos (personas físicas o morales, con o sin fines de lucro), dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica<sup>92</sup>.

Para el cumplimiento de los objetivos anteriores, la norma creó la Cofeco como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía,

---

<sup>92</sup> **Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

**Artículo 2.** Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría, la Secretaría de Economía, y por Comisión, la Comisión Federal de Competencia.

**Artículo 3.** Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

con autonomía técnica, operativa y para el dictado de sus resoluciones, encargado de la prevención, investigación y combate a los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones. Atendiendo a los fines para los que fue creada, la Cofeco tenía atribuciones para determinar, entre otras cuestiones, la existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre competencia<sup>93</sup>.

Atendiendo a ello, la norma especializada disponía todo lo relativo a la determinación de los mercados relevantes, las prácticas violatorias en términos de dicha legislación especializada, los procedimientos para declarar a un agente económico con poder sustancial de mercado, así como de la declaratoria en sí misma. En específico, establecía lo siguiente:

- Los mecanismos legales buscaban proteger el proceso de competencia y libre competencia, así como asegurar el cumplimiento del mandato constitucional de prohibición de monopolios, estancos y demás prácticas que disminuyeran, dañaran o impidieran los procesos de referencia (artículos 28 de la Constitución y 2° y 8° de la LFCE<sup>94</sup>).

---

<sup>93</sup> **Artículo 24.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones: [...]

V. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre competencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas; [...].

<sup>94</sup> **Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. [...].

De la LFCE abrogada:

**Artículo 2.** . Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre competencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

[...].

**Artículo 8.** Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre competencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

- La Cofeco era el organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía que tenía a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, para lo cual le estaba reconocida, entre otras, la atribución de resolver sobre la existencia de poder sustancial en un determinado mercado relevante (artículos 23 y 24<sup>95</sup>).
- Existe una serie de criterios que debía considerar la Cofeco para determinar el mercado relevante, así como aquéllos necesarios para analizar si existían uno o varios agentes económicos con poder sustancial en determinado mercado relevante (artículos 12, 13 y 13 bis<sup>96</sup>).

---

<sup>95</sup> **Artículo 23.** La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

**Artículo 24.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones: [...]

V. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas; [...].

<sup>96</sup> **Artículo 12.** Para la determinación del mercado relevante, deberán considerarse los siguientes criterios:

I.- Las posibilidades de sustituir el bien o servicio de que se trate por otros, tanto de origen nacional como extranjero, considerando las posibilidades tecnológicas, en qué medida los consumidores cuentan con sustitutos y el tiempo requerido para tal sustitución;

II.- Los costos de distribución del bien mismo; de sus insumos relevantes; de sus complementos y de sustitutos desde otras regiones y del extranjero, teniendo en cuenta fletes, seguros, aranceles y restricciones no arancelarias, las restricciones impuestas por los agentes económicos o por sus asociaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde esas regiones;

III.- Los costos y las probabilidades que tienen los usuarios o consumidores para acudir a otros mercados; y

IV.- Las restricciones normativas de carácter federal, local o internacional que limiten el acceso de usuarios o consumidores a fuentes de abasto alternativas, o el acceso de los proveedores a clientes alternativos.

**Artículo 13.** Para determinar si uno o varios agentes económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, deberán considerarse los siguientes elementos:

I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;

II.- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;

III.- La existencia y poder de sus competidores;

IV. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a fuentes de insumos;

V. El comportamiento reciente del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y

VI. Los criterios que se establezcan en el Reglamento de esta Ley así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.

**Artículo 13 bis.** Para determinar la existencia de poder sustancial de dos o más agentes económicos que se ubiquen en los supuestos del artículo anterior en prácticas monopólicas relativas en un mismo mercado relevante, la Comisión deberá acreditar los siguientes elementos:

- Las etapas y particularidades del proceso de investigación sustanciado por la Cofeco para determinar la probable responsabilidad del agente

---

I. Que se cumplan los criterios establecidos en el artículo 13 de la Ley para los agentes económicos involucrados considerados en conjunto;

II. Que exista un comportamiento similar sostenido, implícito o explícito, entre los agentes económicos de que se trate;

III. Que existan barreras de entrada al conjunto de agentes económicos involucrados, así como barreras de entrada al mercado relevante;

IV. Que exista una disminución, daño o impedimento, actual o potencial, al proceso de competencia y libre concurrencia, y

V. Las que establezca el Reglamento de esta Ley, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.

económico investigado en relación con la comisión de prácticas ilegales<sup>97</sup> (artículos 30 a 33<sup>98</sup>).

---

<sup>97</sup> Sobre las prácticas consideradas violatorias de la norma, los artículos 10 y 11 establecían:

**Artículo 10.** Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:

I. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;

II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al comercializar o distribuir bienes o prestar servicios;

III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional, normalmente distinto o distinguible, o sobre bases de reciprocidad;

IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;

VI. La concertación entre varios agentes económicos o la invitación a éstos, para ejercer presión contra algún agente económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho agente económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;

VII. La venta sistemática de bienes o servicios a precios por debajo de su costo medio total o su venta ocasional por debajo del costo medio variable, cuando existan elementos para presumir que estas pérdidas serán recuperadas mediante incrementos futuros de precios, en los términos del Reglamento de esta Ley.

Cuando se trate de bienes o servicios producidos conjuntamente o divisibles para su comercialización, el costo medio total y el costo medio variable se distribuirán entre todos los subproductos o coproductos, en los términos del reglamento de esta Ley;

VIII. El otorgamiento de descuentos o incentivos por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;

IX. El uso de las ganancias que un agente económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio;

X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones, y

XI. La acción de uno o varios agentes económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan sus competidores.

Para determinar si las prácticas a que se refiere este artículo deben ser sancionadas en términos de esta Ley, la Comisión analizará las ganancias en eficiencia derivadas de la conducta que acrediten los agentes económicos y que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia. Estas ganancias en eficiencia podrán incluir las siguientes: la introducción de productos nuevos; el aprovechamiento de saldos, productos defectuosos o percederos; las reducciones de costos derivadas de la creación de nuevas técnicas y métodos de producción, de la integración de activos, de los incrementos en la escala de la producción y de la producción de bienes o servicios diferentes con los mismos factores de producción; la introducción de avances tecnológicos que produzcan bienes o servicios nuevos o mejorados; la combinación de activos productivos o inversiones y su recuperación que mejoren la calidad o amplíen los atributos de los bienes y servicios; las mejoras en calidad, inversiones y su recuperación, oportunidad y servicio que impacten favorablemente en la cadena de distribución; que no causen un aumento significativo en precios, o una reducción significativa en las opciones del consumidor, o una inhibición importante en el grado de innovación en el mercado relevante; así como las demás que demuestren que las

aportaciones netas al bienestar del consumidor derivadas de dichas prácticas superan sus efectos anticompetitivos.

**Artículo 11.** Para que las prácticas a que se refiere el artículo anterior se consideren violatorias de esta ley, deberá comprobarse que:

I. Quien realice dicha práctica tenga poder sustancial sobre el mercado relevante; y

II. Se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate.

<sup>98</sup> **Artículo 30.** La investigación de la Comisión se iniciará de oficio o a petición de parte y estará a cargo del Secretario Ejecutivo de la Comisión, quien podrá turnarla a trámite a las unidades administrativas bajo su coordinación.

El Secretario Ejecutivo dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá contener, cuando menos, la probable violación a investigar y el mercado en el que se realiza, con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en dicha investigación.

El extracto podrá ser difundido en cualquier otro medio de comunicación cuando el asunto sea relevante a juicio de la Comisión. En ningún caso, se revelará en el extracto el nombre, denominación o razón social de los agentes económicos involucrados en la investigación.

El período de investigación comenzará a contar a partir de la publicación del extracto y no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días.

Este periodo podrá ser ampliado hasta en cuatro ocasiones, por períodos de hasta ciento veinte días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello.

Si en cualquier estado de la investigación no se ha efectuado acto procesal alguno por más de sesenta días, el Pleno decretará el cierre del expediente, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera derivar de dicha inactividad de los servidores públicos.

La unidad administrativa encargada de la investigación dictará el acuerdo de conclusión del periodo de investigación, al día siguiente en el que concluya o al del vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo anterior.

**Artículo 31.** La Comisión podrá requerir los informes y documentos que estime relevantes y pertinentes para realizar sus investigaciones, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como ordenar y practicar visitas de verificación en el domicilio del investigado, en donde se presuma que existen elementos necesarios para la debida integración de la investigación.

Las dependencias y entidades tendrán un plazo de veinte días para remitir los informes y documentos que les requiera la Comisión. A petición de aquéllas, dicho plazo podrá ampliarse, por una sola ocasión hasta por un plazo igual, si así lo amerita la complejidad o volumen de la información requerida.

La práctica de las visitas de verificación se sujetará a las reglas siguientes:

I. El Secretario Ejecutivo someterá a la autorización del Pleno la orden de visita, que contendrá el objeto, alcance y duración a los que deberá limitarse la diligencia; el nombre del visitado; la ubicación del domicilio o domicilios a visitar, así como el nombre o nombres de los servidores públicos que la practican conjunta o separadamente. La Comisión realizará las visitas de verificación sólo respecto de datos y documentos que se relacionen con la investigación.

Los servidores públicos estarán obligados a observar las obligaciones a que se refiere el artículo 31 bis de esta Ley.

La práctica de las visitas no podrá exceder un período de dos meses, que podrá prorrogarse hasta por otro periodo igual, en caso de que así lo justifique la investigación.

II. Las visitas se practicarán en días y horas hábiles únicamente por los servidores públicos autorizados para su desahogo, previa identificación y exhibición de la orden de visita respectiva a la persona que se encuentre en el domicilio al momento de la celebración de la visita de verificación.

La Comisión podrá habilitar días y horas inhábiles para continuar una visita iniciada en días y horas hábiles, en cuyo caso el oficio por el que se haya ordenado la visita expresará la autorización correspondiente.

III. (Se deroga)

IV. (Se deroga)

V. El visitado, sus funcionarios o los encargados de los establecimientos en que normalmente se encuentren los visitados o en los que se administren o se lleve la dirección de éstos, estarán obligados a:

a) Permitir el acceso al personal autorizado;

b) Permitir la práctica de dicha diligencia, y

c) Proporcionar la información y documentos que le sean solicitados y que se relacionen con la materia de la orden de visita, para lo cual deberán permitir el acceso a oficinas, computadoras, aparatos electrónicos, dispositivos de almacenamiento, archiveros y otros bienes muebles o cualquier otro medio que pueda contener evidencia de la realización de los actos o hechos sancionados conforme a esta Ley.

---

Para el cumplimiento eficaz de la visita de verificación, el Pleno de la Comisión podrá autorizar que los servidores públicos que lleven a cabo la visita de verificación puedan solicitar el auxilio inmediato de la fuerza pública.

En ningún caso la autoridad podrá embargar ni secuestrar información del visitado. No obstante, los servidores públicos autorizados de la Comisión que lleven a cabo la visita de verificación podrán solicitar, al momento de practicar la visita, copias, o reproducir por cualquier medio, papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, que tengan relación con la investigación.

Los servidores públicos que practiquen la diligencia podrán asegurar la información y documentos, oficinas y demás medios que puedan contener evidencia de la realización de los hechos sancionados conforme a esta Ley, para lo cual podrán sellarlos y marcarlos, así como ordenar que se mantengan en depósito a cargo del visitado o de la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto se realice.

Cuando un documento u objeto asegurado conforme al párrafo anterior resulte indispensable para el desarrollo de las actividades del agente económico, se permitirá el uso o extracción del mismo, previa reproducción de la información que contenga por parte de los servidores públicos autorizados.

Las visitas de verificación no podrán limitar la capacidad de producción, distribución y comercialización de bienes o servicios del agente económico investigado.

Si el visitado, sus funcionarios o los encargados de los establecimientos visitados, no permitieran el acceso al personal autorizado para practicar visitas de verificación o la práctica de la visita, o no proporcionaran la información y documentos solicitados, se les aplicarán las medidas de apremio previstas en el artículo 34 fracción II de esta Ley y las sanciones previstas en el artículo 178 del Código Penal Federal;

VI. El visitado tendrá derecho de hacer observaciones a los servidores públicos autorizados durante la práctica de la diligencia, mismas que se harán constar en el acta. Asimismo, podrá ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, hacer uso por escrito de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado;

VII. De toda visita se levantará acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los servidores públicos autorizados. El acta se levantará por los servidores públicos autorizados en presencia de dos testigos propuestos por la persona con la que se hubiese entendido la diligencia, o designados por los servidores públicos autorizados que la practicaron si aquélla se hubiese negado a proponerlos, haciendo constar esta circunstancia.

Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberá levantar un acta circunstanciada. En este caso, se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levante el acta, en términos del párrafo anterior.

En las actas se hará constar:

- a) Nombre, denominación o razón social del visitado;
- b) Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- c) Calle, número exterior e interior, colonia, población, entidad federativa y código postal en donde se encuentre ubicado el lugar en el que se practique la visita;
- d) Número y fecha del oficio que ordene la visita de verificación;
- e) Objeto de la visita;
- f) Nombre y datos de identificación de los servidores públicos autorizados;
- g) Nombre y cargo o empleo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- h) Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- i) Mención de la oportunidad que se da al visitado para ejercer el derecho de hacer observaciones a los servidores públicos durante la práctica de la diligencia, inserción de las declaraciones que en su caso efectúe y de las pruebas que ofrezca;
- j) Narración circunstanciada de los hechos relativos a la diligencia;
- k) Mención de la oportunidad que se da al visitado para ejercer el derecho de confirmar por escrito las observaciones hechas en el momento de la visita, así como del que le asiste para formular aclaraciones u observaciones al acta levantada dentro del término de diez días, y
- l) Nombre y firma de quienes intervienen en la diligencia y, en su caso, la indicación de que el visitado se negó a firmar el acta.

VIII. Antes de que se realice la visita de verificación o durante su práctica, la Comisión, a través del Secretario Ejecutivo, podrá autorizar en la orden de visita respectiva que servidores públicos de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, auxilien en cuestiones técnicas o específicas para el desahogo de la visita.

Del acta levantada se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aun cuando se hubiese negado a firmarla, circunstancia que no afectará su validez.

El visitado podrá confirmar por escrito las observaciones que hubiera hecho en el momento de la visita, para lo cual contará con un plazo de cinco días posteriores a la realización de la misma.

- Las fases del procedimiento administrativo que se inicia a partir de que la investigación anterior concluye que existen elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico de que se trate (sobre lo que interesa, artículos 33 y 33 bis<sup>99</sup>).

---

**Artículo 31 bis.** La información y los documentos que la Comisión haya obtenido directamente en la realización de sus investigaciones y diligencias de verificación, será reservada, confidencial o pública, en términos de este artículo.

Durante la investigación, la Comisión no permitirá el acceso al expediente y, en la secuela del procedimiento, únicamente los agentes económicos con interés jurídico en éste podrán tener acceso al mismo, excepto a aquella información clasificada como confidencial.

Los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de la información que les sea presentada. Cuando medie orden de autoridad competente para presentar información, la Comisión y dicha autoridad deberán dictar las medidas que sean conducentes para salvaguardar en los términos de esta Ley aquélla que sea confidencial.

Para efectos de esta Ley, será:

I. Información reservada, aquélla a la que sólo los agentes económicos con interés jurídico en el procedimiento pueden tener acceso;

II. Información confidencial, aquélla que de hacerse del conocimiento de los demás agentes económicos con interés jurídico en el procedimiento, pueda causar un daño o perjuicio en su posición competitiva a quien la haya proporcionado, contenga datos personales cuya difusión requiera su consentimiento, pueda poner en riesgo su seguridad o cuando por disposición legal se prohíba su divulgación.

La información sólo será clasificada como confidencial cuando el agente económico así lo solicite, acredite que tiene tal carácter y presente un resumen de la información, a satisfacción de la Comisión, para que sea glosado al expediente o, en su caso, las razones por las que no puede realizar dicho resumen. Si no se cumple con este último requisito, la Comisión requerirá al agente económico un nuevo resumen. Si este último no cumple con lo requerido, la Comisión hará el resumen correspondiente, y

III. Información pública, la que se haya dado a conocer por cualquier medio de difusión público, se halle en registros o en fuentes de acceso públicos.

La Comisión en ningún caso estará obligada a proporcionar la información confidencial ni podrá publicarla y deberá guardarla en el seguro que para tal efecto tenga.

El Pleno y cada uno de los comisionados, así como el Secretario Ejecutivo y demás servidores públicos de la Comisión, deberán abstenerse de pronunciarse públicamente o revelar información relacionada con los expedientes o procedimientos administrativos ante la propia Comisión seguidos en forma de juicio y que cause daño o perjuicio directo a las partes involucradas, hasta que se haya notificado al agente económico investigado la resolución del Pleno de la Comisión, preservando en todo momento las obligaciones derivadas del artículo 31 bis de esta Ley.

**Artículo 32.** Cualquier persona en el caso de las prácticas monopólicas absolutas, o el afectado en el caso de las demás prácticas o concentraciones prohibidas por esta Ley, podrá denunciar por escrito ante la Comisión al probable responsable, indicando en qué consiste dicha práctica o concentración.

En el caso de prácticas monopólicas relativas o concentraciones, el denunciante deberá incluir los elementos que puedan configurar la conducta que se estime violatoria de la Ley y, en su caso, los conceptos que demuestren que el denunciante ha sufrido o que permitan presumir que puede sufrir un daño o perjuicio.

El Reglamento de esta Ley establecerá los requisitos para la presentación de las denuncias.

El Secretario Ejecutivo desechará las denuncias que sean notoriamente improcedentes. El desechamiento podrá ser revisado por el Pleno a petición del solicitante en los términos del Reglamento de esta Ley, quedando facultado el Pleno para confirmar o revocar el desechamiento.

<sup>99</sup> **Artículo 33.** Concluida la investigación correspondiente y si existen elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado, la Comisión iniciará y tramitará, a través del Secretario Ejecutivo, un procedimiento administrativo conforme a lo siguiente:

I. Emitirá un oficio de probable responsabilidad que contendrá:

- a) El nombre del probable responsable;
- b) Los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida que se le imputen;
- c) Las disposiciones legales que se estimen violadas, y
- d) Las pruebas y los demás elementos de convicción de los que se derive la probable responsabilidad.

II. La Comisión emplazará con el oficio a que se refiere la fracción anterior al probable responsable, el que contará con un plazo de treinta días para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.

El emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el oficio de probable responsabilidad. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior;

III. Transcurrido el término que establece la fracción anterior, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo. El desahogo de las pruebas se realizará dentro de un plazo no mayor de veinte días, contado a partir de su admisión.

Son admisibles todos los medios de prueba. Se desecharán aquéllos que no sean ofrecidos conforme a derecho, no tengan relación con los hechos materia del procedimiento o sean ociosos;

IV. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la Comisión podrá allegarse y ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

V. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer que la Comisión hubiese determinado allegarse, fijará un plazo no mayor a diez días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan, y

VI. El expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo referido en la fracción anterior. Una vez integrado el expediente por el Secretario Ejecutivo, se turnará por acuerdo del Presidente al Comisionado Ponente, de manera rotatoria, siguiendo rigurosamente el orden de designación de los comisionados, así como el orden cronológico en que se integró el expediente, quien tendrá la obligación de presentar el proyecto de resolución al Pleno para su aprobación o modificación.

En este último caso el Comisionado Ponente incorporará al proyecto las modificaciones o correcciones sugeridas por el Pleno.

La Comisión dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que quedó integrado el expediente, el probable responsable o el denunciante podrán solicitar a la Comisión una audiencia oral con el objeto de realizar las aclaraciones que se consideren pertinentes únicamente respecto de los argumentos expuestos en la contestación al oficio de probable responsabilidad, las pruebas ofrecidas por el probable responsable y el desahogo de las mismas, los alegatos, así como de los documentos que obren en el expediente de mérito.

El Pleno citará a una única audiencia oral a los agentes económicos con interés jurídico en el expediente, sin que su inasistencia pueda afectar la validez de la misma, y en la que deberán estar los servidores públicos directamente involucrados en el caso. Bastará la presencia de tres comisionados, entre los cuales deberá estar el Comisionado Ponente, para que la audiencia pueda realizarse válidamente.

El Reglamento de esta Ley establecerá los términos y condiciones para el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de los medios de prueba.

En lo no previsto, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley.

**Artículo 33 bis.** Cuando las disposiciones legales o reglamentarias prevengan expresamente que deba resolverse sobre cuestiones de competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otros términos análogos, la Comisión emitirá de oficio, a solicitud de la autoridad respectiva o a petición de parte afectada la resolución que corresponda. En el caso del artículo 7 de esta Ley, la Comisión sólo podrá emitir resolución a petición del Ejecutivo Federal. En todos los casos, se estará al siguiente procedimiento:

I. En caso de solicitud de parte o de la autoridad respectiva, el solicitante deberá presentar la información que permita determinar el mercado relevante y el poder sustancial en términos de los artículos 12 y 13 de esta Ley, así como motivar la necesidad de emitir la resolución. El Reglamento de esta Ley establecerá los requisitos para la presentación de las solicitudes;

II. Dentro de los diez días siguientes, la Comisión emitirá el acuerdo de inicio o prevendrá al solicitante para que presente la información faltante, lo que deberá cumplir en un plazo de quince días. En caso de que no se cumpla con el requerimiento, se tendrá por no presentada la solicitud;

III. El Secretario Ejecutivo dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo, el cual deberá contener el mercado materia de la declaratoria, con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en dicha investigación.

El extracto podrá ser difundido en cualquier otro medio de comunicación cuando el asunto sea relevante a juicio de la Comisión;

IV. El período de investigación comenzará a contar a partir de la publicación del extracto y no podrá ser inferior a quince ni exceder de cuarenta y cinco días.

De lo anterior se advierte que la LFCE abrogada establecía las bases necesarias para que la Cofeco determinara los mercados relevantes, investigara posibles prácticas monopólicas prohibidas por la Constitución y la ley específica, y, de ser el caso, emitiera la declaratoria de poder sustancial respectiva. Esto evidencia que dicho ordenamiento, interpretado integralmente, constituía un sistema normativo que satisfacía los requisitos esenciales para salvaguardar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, en tanto resultaba precisa en los lineamientos y procedimientos que debía respetar el organismo especializado para determinar si un agente económico ejercía poder sustancial en un mercado relevante específico<sup>100</sup>.

En esa lógica, la existencia en nuestro sistema normativo de un ordenamiento jurídico que preveía todo lo relativo a la declaratoria de poder sustancial de mercado y sus efectos, justificaba plenamente que el órgano legislativo se abstuviese de replicar dichas normas y, en su lugar, incluyese una remisión a las mismas desde la LFT. Dicha circunstancia no implicaba un detrimento en las garantías de legalidad y seguridad jurídica, sino que hacía patente la eficiencia de un sistema de normas en el que se ha optado por la especialización por materias, atendiendo, como ha evidenciado el Poder Legislativo, a las transformaciones que han sufrido las instituciones sociales y políticas de nuestro país en las últimas décadas.

---

La Comisión requerirá los informes y documentos relevantes y citará a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate;

V. Concluida la investigación correspondiente y si hay elementos para determinar la existencia de poder sustancial o que no hay condiciones de competencia efectiva, u otros términos análogos, la Comisión emitirá un dictamen preliminar y publicará un extracto en los medios de difusión de la Comisión y publicará los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación;

VI. Los agentes económicos que demuestren ante la Comisión que tienen interés en el asunto podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes ante la Comisión, dentro de los veinte días siguientes al de la publicación de los datos relevantes del dictamen preliminar en el Diario Oficial de la Federación, y

VII. Una vez integrado el expediente en un plazo no mayor a treinta días, el Pleno de la Comisión emitirá la resolución que corresponda, misma que se deberá notificar a la autoridad competente y publicará en los medios de difusión de la Comisión y los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.

El Pleno de la Comisión podrá prorrogar los plazos señalados en las fracciones IV y VII de este artículo por una sola vez y hasta por un término igual a los mismos.

<sup>100</sup> Robustece lo anterior, la tesis P. CVII/2000, sustentada por el Tribunal Pleno, registro de IUS 191364, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 107, de rubro "**COMPETENCIA ECONÓMICA. LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DIVISIÓN DE PODERES PORQUE CONTIENE LAS BASES NECESARIAS PARA DETERMINAR LOS ELEMENTOS TÉCNICOS REQUERIDOS PARA DECIDIR CUÁNDO SE ESTÁ EN PRESENCIA DE UNA PRÁCTICA MONOPÓLICA**".

En sentido análogo se pronunció el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, sin enfocarse centralmente en la ausencia de un marco normativo que justificase la actuación de la Cofetel, sino en la supuesta invasión de esferas competenciales en la que había incurrido la Cofetel al aplicar normas en materia de competencia económica:

[L]a utilización por parte de la [Cofetel] de los conceptos de mercado relevante y poder sustancial contenidos en la Ley Federal de Competencia Económica, no supone la inconstitucionalidad de la norma por invasión a las facultades que, en principio, le corresponden a la Comisión Federal de Competencia, pues la remisión que hace la Ley Federal de Telecomunicaciones a la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional, se encuentra plenamente justificada en atención a la conveniencia de establecer los parámetros y condiciones técnico-jurídicas para que el órgano regulador en materia de telecomunicaciones pueda cumplir con sus objetivos.

De lo contrario, esto es, si consideramos que una autoridad está impedida para atender o utilizar aquellos ordenamientos en los que se establecen conceptos o instituciones jurídicas necesarias para el ejercicio de alguna de sus atribuciones, tendríamos que concluir que es necesario plasmar, en cada ordenamiento normativo especial, la totalidad de las instituciones legales existentes en el sistema jurídico mexicano, proposición que resulta inadmisibile. [...]

Como se advierte [de los amparos en revisión 652/2000, 480/2004 y 2617/2996], este Tribunal Pleno ya se pronunció sobre el concepto de “mercado relevante” y “poder sustancial”, sin que exista impedimento alguno para que tales conceptos sean determinados y aplicados por diversas autoridades en la materia o casos que atañen a sus competencias legales, siempre acotadas por lo que establece la ley especial en la materia, que es la Ley Federal de Competencia Económica.

Ahora, no es obstáculo para convalidar la regularidad constitucional del artículo combatido, el hecho de que LFT o LFCE abrogadas no establecieran expresamente cuáles eran los efectos de la declaratoria de poder sustancial de mercado o bien, qué sucedía cuando el concesionario dejaba de tener ese carácter, puesto que lo relativo podía inferirse a partir de la interpretación sistemática de dichos cuerpos normativos. Así, el efecto era la imposición de

*obligaciones específicas*, en tanto que la consecuencia de que el concesionario dejase de tener poder sustancial de mercado era que éstas dejaran de surtir efectos, en tanto dicha circunstancia era el presupuesto esencial para su imposición.

**1.2. Tercer argumento. Vulneración a los principios de congruencia y exhaustividad al resolverse sobre la violación al artículo 22 de la Norma Fundamental**

En su **tercer argumento** la recurrente afirma que la sentencia recurrida vulnera los principios de congruencia y exhaustividad, toda vez que al analizarse la alegada vulneración al artículo 22 de la Constitución, la autoridad recurrida:

- i. Cae en la incongruencia de reconocer que el *Acuerdo* combatido impone sanciones, pero al estudiar la constitucionalidad del mismo concluye que los preceptos y el *Acuerdo* impugnados regulan un supuesto que no reviste el carácter de una sanción o pena.
- ii. Es insostenible el argumento relativo a que la imposición de *obligaciones específicas* no reviste las características de una sanción, dado que no deriva de la declaración de existencia de una conducta infractora por parte de los agentes económicos declarados con poder sustancial en el mercado, pues, contrario a ello, las conductas anticompetitivas son declaradas en la LFCE como violatorias a la misma.
- iii. Pasa por alto que al no precisarse en el ordenamiento legal en qué consisten las *obligaciones específicas* –mediante un listado concreto que aluda a hipótesis particulares– debe entenderse que no existe una explícita determinación o definición de la sanción, lo cual deriva en la existencia de una pena inusitada.

A consideración de esta Sala, el agravio que antecede deviene **infundado** por las siguientes razones.

En principio, debe decirse que no se advierte de la sentencia controvertida que la Jueza de Distrito haya incurrido en la incongruencia que alega la recurrente, pues, contrario a lo que sostiene, las premisas de las que partió la autoridad para considerar infundados los conceptos de violación respectivos no son excluyentes entre sí. En efecto, que se afirme que el *Acuerdo* impugnado prevé una serie de sanciones para quienes incumplen con las *obligaciones específicas* en él determinadas, no implica que no pueda admitirse válidamente que las *obligaciones específicas*, entendidas en sí mismas y sin reparar en las consecuencias de su incumplimiento, tienen una naturaleza distinta a la de una sanción o pena.

Una parte de la argumentación parte de una confusión entre la naturaleza jurídica de las *obligaciones específicas* y la facultad de la Cofetel para regular, dentro del *Acuerdo* que las contiene, una serie de sanciones para su incumplimiento.

Por otro lado, la mayor parte de los argumentos contenidos en esta parte del recurso de revisión transitan en torno a la idea de que, al pretender *remediar* una práctica contraria al libre mercado, *las obligaciones específicas sancionan* la conducta del agente económico con poder sustancial. Este argumento parte de una confusión conceptual en torno al fundamento constitucional de la materia, a partir de los alcances del artículo 28 de nuestra Norma Fundamental.

De acuerdo con dicho precepto, el Estado debe garantizar la libre competencia y concurrencia, lo cual implica, por una parte, la investigación y eventual sanción de las prácticas anticompetitivas de los agentes que busquen burlar las normas establecidas para tal efecto. Con independencia de lo anterior, el Estado también cuenta con facultades para corregir el incorrecto funcionamiento del mercado, el cual puede originarse a partir de numerosas razones que vayan más allá de la actuación ilícita de un agente económico. Así, las medidas adoptadas en ejercicio de esta función correctiva del mercado no presuponen una actuar ilícito o antijurídico, pues, de ser el

caso, éste sería investigado y sancionado, sino que buscan cambiar el estado de cosas mediante la eliminación de las barreras que impidan el acceso efectivo al mercado del resto de los competidores. Al respecto, es fundamental considerar que este curso de acción no tiene como destinatario final a los agentes económicos en desventaja, sino a las y los consumidores finales, que son quienes se beneficiarán en última instancia del funcionamiento adecuado del mercado.

Estas consideraciones evidencian el equívoco de la recurrente, pues aunque las medidas tienen un impacto que, en términos simples, se advierte como *negativo* para el concesionario cuya disminución en el mercado se pretende, lo cierto es que ello no presupone necesariamente un actuar indebido del agente económico, sino un funcionamiento incorrecto del mercado, y es esto precisamente lo que se debe corregir en beneficio de las personas consumidoras.

En la línea de lo anterior, resultan infundados los argumentos tendientes a evidenciar cómo es que las obligaciones específicas configuran sanciones, penas o penas inusitadas, razón por la cual no existe vulneración alguna al artículo 22 de la Constitución. De la misma forma, al no tratarse de penas o sanciones, resulta igualmente inatendible el argumento conforme al cual las mismas debían necesariamente estar reconocidas en una ley formal y material, emitida por el Congreso de la Unión.

Este fue precisamente el enfoque abordado por la Jueza Distrito<sup>101</sup>:

[L]as obligaciones específicas a que se refieren los ordinales reclamados de ninguna manera significan sanciones y menos aún alguna de las penas sancionadas por el artículo 22 constitucional aludido, ya que estos no refieren que aquéllas deben derivar de una conducta infractora de determinada norma jurídica por parte de los sujetos a las que se dirigen y menos aún que deban imponerse por la comisión de algún hecho ilícito, sino que, se insiste, dichas obligaciones no son sino una mera regulación en el campo de las telecomunicaciones que obedece a la dinámica propia de su desarrollo

---

<sup>101</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo IX, fojas 17660 17661 vuelta.

que tienden a establecer las condiciones, tarifas y particularidades bajo los cuales los agentes económicos que sean declarados con poder sustancial en determinado mercado relevante, deben prestar los servicios de telecomunicaciones de que se trate, a fin de evitar que otros concesionarios puedan participar en ellos de manera equitativa y con ello propiciar una sana competencia y desarrollo eficiente en el sector en beneficio del público en general.

Aspectos que desde luego se ponen de manifiesto en el Acuerdo de obligaciones específicas impugnado, ya que las exigencias que en el mismo se establecen si bien están a cargo de los concesionarios declarados con poder de mercado, ello es frente a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que deseen contratar los servicios que aquéllos prestan en el sector de las telecomunicaciones, que en el caso es el arrendamiento de enlaces dedicados, y las mismas se refieren únicamente a las condiciones y tarifas conforme a las cuales tendrá que prestarse ese servicio, así como a los parámetros para lograr que sea eficiente para aquél que lo contrate, y de ninguna manera significan algún tipo de sanción o pena *per se*, que es lo que en realidad combate la enjuiciante de amparo, pues aunque dicho Acuerdo prevé distintas sanciones por el incumplimiento de determinadas condiciones contenidas en las obligaciones específicas, es claro que tal circunstancia no la controvierte la quejosa sino el hecho de que a su consideración las obligaciones específicas constituyen en su totalidad penas o sanciones derivadas del poder de mercado que se le ha conferido, sin embargo, esto no es así.

A mayor abundamiento, se cita también lo resuelto en torno a las sanciones previstas en el *Acuerdo* combatido resolvió lo siguiente<sup>102</sup>:

[A] juicio de esta potestad de amparo no asiste razón a la quejosa en cuanto a que el Acuerdo en pugna al prever la imposición de sanciones por su incumplimiento vulnera el principio de reserva de ley, en virtud de que tal principio se encuentra relacionado con la facultad reglamentaria conferida al Ejecutivo Federal, pues precisamente dicho principio tiende a evitar que los reglamentos aborden novedosamente materias reservadas exclusivamente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Dicho de otro modo, el principio de subordinación jerárquica al que se encuentra sujeta la facultad reglamentaria, consiste en la exigencia de que al reglamento lo preceda necesariamente una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente, o detalle y en las que encuentra su justificación y medida, sin embargo, insistiendo en que el Acuerdo de obligaciones específicas no tiene el carácter de reglamento, es lógico considerar

---

<sup>102</sup> Cuaderno de amparo 328/2014, Tomo \*\*\*, fojas (90 y 91 sentencia amparo)

que dicho principio no le es aplicable.

Además, considerar acertado tal motivo de disenso, sin duda alguna haría nugatoria la autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión conferida a la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para ejercer su facultad de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en la república mexicana, pues es natural que dicho órgano especializado conozca cuáles son los mejores mecanismos que se deben implementar que le permitan desarrollar su función, y a su vez cumplir con los objetivos de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones, consistentes en promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones con el fin de que éstos se proporcionen con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Lo expuesto conduce a esta Primera Sala a concluir que la autoridad recurrida no incurrió en incongruencia alguna al pronunciarse sobre este tema. De hecho, en el contexto de lo expuesto, las *obligaciones específicas* se traducen en una regulación en el campo de las telecomunicaciones –en este caso– que obedecen a la dinámica propia de su desarrollo, cuyo objetivo es establecer las condiciones, tarifas y particularidades bajo las cuales los agentes económicos declarados con poder sustancial en determinado mercado relevante deben prestar los servicios de telecomunicaciones respectivos. En pocas palabras, dichas medidas no pueden ser entendidas como una expresión del poder punitivo del Estado, sino como una faceta de su facultad regulatoria en materia de telecomunicaciones.

En ese sentido, vale destacar que, como bien apunta la Jueza de Distrito, una materia como la que nos ocupa, respecto a la cual ha habido importantes transformaciones tanto en nuestro marco jurídico como a nivel institucional, exige un análisis que tome en consideración los nuevos paradigmas adoptados en torno a la regulación de áreas relevantes de la economía como las telecomunicaciones. Dichos cambios, sobrevenidos con la privatización de empresas públicas y la liberalización o apertura a la competencia de los

mercados, fueron una respuesta a las exigencias de distintos sectores industriales y financieros. Entre las más relevantes, estuvo la creación de órganos reguladores en áreas diversas, preponderantemente las consideradas prioritarias, las de interés público o las que buscaban mejorar el desempeño de la administración<sup>103</sup>.

En el sector de la telecomunicaciones en específico, desde la década de 1990 se abandonó la noción de los monopolios naturales como paradigma y se favoreció la idea de un sector en competencia. Junto con ello, se impulsó la creación de órganos reguladores, buscando aislar las decisiones propiamente técnicas, de aquéllas con connotaciones políticas<sup>104</sup>.

Sobre esa base fue creada la Cofetel mediante Decreto Presidencial publicado en el DOF el 9 de agosto de 1996. Su estructura, atendiendo a las bases dispuestas por el Congreso de la Unión al expedir la LFT<sup>105</sup>, fue la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, estructurado e investido de las facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, a través de la adecuada regulación y promoción del sector<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Al respecto, tenemos, entre otros, la creación de la Comisión Federal de Competencia en 1993, la Comisión Reguladora de Energía y la Nacional Bancaria y de Valores en 1995, la propia Cofetel en 1996, la Comisión de Mejora Regulatoria en el 2000 y el Instituto de Acceso a la Información Pública en el 2002.

<sup>104</sup> Álvarez, Clara Lucía, en *Atribución de la Cofetel en materia de interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones*. Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>105</sup> La Comisión fue creada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el DOF el 7 de junio de 1995, que establecía: **DECIMO PRIMERO.** A más tardar el 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal constituirá un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que establezca su decreto de creación.

<sup>106</sup> En los considerandos del Decreto a que se alude, se estableció lo siguiente:

“Que el adecuado desarrollo de la infraestructura en las telecomunicaciones constituye uno de los factores fundamentales para impulsar el crecimiento económico, la integración nacional y el desarrollo social;

Que es necesario mejorar la calidad, acceso, eficiencia e integración de los diferentes servicios de telecomunicaciones, incorporando el uso de tecnología de punta, a fin de apoyar la competitividad y productividad de la economía;

Que corresponde al Estado mantener el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país, y promover su uso eficiente;

Fue desde ese momento que la Comisión se configuró como el órgano encargado de regular los temas relacionados con ese rubro de la economía, adquiriendo en adelante cada vez mayor solidez como órgano regulador especializado. En ese estado de cosas y, derivado de las exigencias del sector —marcado por el dinamismo no sólo del mercado sino de los avances tecnológicos—, mediante reforma de 11 de abril de 2006, el Legislativo determinó, entre otras cosas, incorporar directamente en la LFT todo lo relacionado con la estructura, funcionamiento y facultades de la Cofetel. Adicionalmente, ordenó que asumiera las facultades de la SCT en materia de regulación de los servicios de radio y televisión abierta, y que mantuviera su esfera competencial sobre la regulación de los servicios de telecomunicaciones.

La concentración de facultades y atribuciones de referencia estuvo motivada, según se precisó en el proceso legislativo, por la necesidad de garantizar la aplicación de normas y criterios uniformes (especialmente en el otorgamiento de concesiones para operar medios electrónicos de comunicación), la cual estuvo orientada, a su vez, en el sentido de la recomendación emitida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (en adelante “UIT”) durante la Convención Preparatoria de Ginebra 2003. En ella, se destacó la relevancia de crear un regulador común para todas las redes y servicios de

---

Que resulta indispensable establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e inversión de los particulares para el desarrollo de los sistemas de comunicaciones, bajo un marco regulatorio claro y seguro;

Que el orden jurídico que actualmente rige al sector telecomunicaciones sienta las bases para fortalecer la función rectora, normativa y promotora de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al tiempo que otorga seguridad jurídica a la inversión privada en la construcción de infraestructura y en la prestación de los servicios;

Que para el logro de estos objetivos, la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 1995, prevé la constitución de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país;

Que con el propósito de promover la competencia en el sector, dar seguridad jurídica a la inversión y formar recursos humanos especializados, resulta conveniente que, en materia de telecomunicaciones, parte de las atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones confiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sean ejercidas a través del citado órgano desconcentrado, a fin de lograr una adecuada regulación y promoción para su eficiente desarrollo, y Que de igual forma, es indispensable que la regulación que se emita en el campo de las telecomunicaciones, obedezca a la dinámica propia de su desarrollo, a cuyo efecto se requiere que dicho órgano realice las actividades de investigación y capacitación inherentes a esta materia [...].”

telecomunicaciones, así como de establecer en la ley una clara distinción entre las instancias encargadas de la política sectorial y la reglamentación, cuyas misiones y atribuciones estuviesen definidas con precisión en la norma<sup>107</sup>.

Esa inercia de fortalecimiento al órgano regulador no se limitó al ámbito legislativo, sino que permeó en las determinaciones de este Alto Tribunal en materia de competencia, autonomía orgánica, facultades en el ámbito de radiodifusión, interconexión, entre otras<sup>108</sup>. La constante en las determinaciones de esta Suprema Corte de Justicia fue la de consolidar y delimitar las facultades de la Comisión, incluso frente a los demás Poderes de la Unión. La base de su postura ha sido la de robustecer al órgano especializado, a efecto de dotarle de las herramientas necesarias para lograr los objetivos fijados en la norma: promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos

---

<sup>107</sup> Al respecto, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Radio, Televisión y Cinematografía, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, de 1 de diciembre de 2005, estableció lo siguiente:

“De ahí que la concentración de facultades y atribuciones en esta materia que se propone para la Comisión Federal de Telecomunicaciones, garantice la aplicación de normas y criterios uniformes en el otorgamiento de concesiones para operar medios electrónicos de comunicación, pues dicho órgano será el único regulador en cuestiones técnicas de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones.

Asimismo, se destaca que el planteamiento para establecer un órgano regulador de esta naturaleza atiende a las recomendaciones internacionales emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en su Convención Preparatoria del 2003, celebrada en Ginebra, dentro de las cuales se sugiere la existencia de un regulador común para todas las redes y servicios de telecomunicaciones.

En dichas recomendaciones se establece que los textos de Ley de las Telecomunicaciones deben regir todas las actividades de la materia, incluida la atribución de frecuencias; asimismo, recomienda que “la Ley establecerá una clara distinción entre las instancias de reglamentación encargadas de la política sectorial y la reglamentación, y definirá con precisión sus respectivas misiones y atribuciones”. De ahí que la Iniciativa en estudio hace lo propio, al dejar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la elaboración del Programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la administración y operación del proceso de otorgamiento de concesiones de frecuencias.”

<sup>108</sup> En el *Informe de resultados 2006-2012* de la Cofetel se citaron criterios de 2007, 2010 y 2011 en los que el Alto Tribunal se pronunció sobre las materias de referencia, los cuales fueron considerados de especial relevancia debido al impacto que generaron en los sectores regulados, así como por los avances que representaron en el marco regulatorio (*Informe de resultados 2006-2012*, pp. 30 a 34).

se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y promover una adecuada cobertura social<sup>109</sup>.

En ese contexto es en el que se debe analizar lo que anunció la Jueza de Distrito al resolver sobre la naturaleza jurídica de las *obligaciones específicas*: que las mismas deben ser entendidas, no desde las figuras ortodoxas del Estado, sino desde las perspectivas novedosas que han surgido con las transformaciones jurídicas e institucionales que han traído consigo los avances en sectores como el de las telecomunicaciones. Desde esa visión debe comprenderse que existen determinaciones de los órganos reguladores especializados que, por más que impliquen una carga para quienes, como en el caso, interfieren con los mandatos del artículo 28 constitucional, no pueden ser entendidas como una *sanción*, sino como una medida para reconducir las prácticas y participación de las y los gobernados en cada sector.

En esa lógica, es dable afirmar que los agravios hechos valer por la recurrente en relación al tema que nos ocupa son insuficientes para controvertir las consideraciones de la Jueza de Distrito al respecto, pues, en todo caso, debió justificar por qué las *obligaciones específicas* salen del ámbito regulatorio conferido a la Cofetel para lograr los objetivos de la LFT, y resultan ser una mera sanción o pena impuesta al concesionario con poder sustancial en un determinado mercado relevante.

En consecuencia, dado que se ha resuelto que las obligaciones específicas no tienen la naturaleza que aduce la recurrente, debe considerarse igualmente infundado el tercero de sus argumentos, relativo a que las mismas se configuran como una pena inusitada, en la medida en que no existe en la LFT una explícita determinación o definición de la sanción a que dan lugar.

---

<sup>109</sup> En relación con el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el periodo comprendido entre 2006 y hasta antes de la reforma constitucional de 2013 en materia de telecomunicaciones y competencia económica, el *Informe de resultados 2006-2012* de la Cofetel señaló lo siguiente: “Ante la falta de una reforma legal de segunda generación, que equipare las facultades de nuestro órgano regulador con las mejores prácticas internacionales, de 2006 a la fecha, se han suscitado diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] que han fortalecido su actuar. Del Poder Judicial —no del legislativo— han surgido, sin duda, los elementos más importantes de fortalecimiento del órgano regulador en años recientes. [...]”.

Para concluir este apartado se reitera, a modo de aclaración, que la declaratoria de poder sustancial de mercado no depende, como afirma la inconforme, de que el agente económico hubiese realizado alguna conducta violatoria de la LFCE. Por el contrario, la determinación de poder sustancial de mercado requería, según lo dispuesto en los preceptos 13 y 13 bis<sup>110</sup> de la LFCE, de la corroboración de una diversidad de elementos en torno al funcionamiento del mercado, sin que fuese necesaria la existencia de una práctica infractora de la ley de la materia.

De hecho, la propia LFCE establecía en su Capítulo VI un catálogo de sanciones para una diversidad de prácticas llevadas a cabo por los destinatarios de la norma, sin que figurase entre las conductas respectivas la de haber sido declarados con poder sustancial de mercado, y sin reconocer como sanción la imposición de *obligaciones específicas*.

### **1.3. Quinto argumento. Indevida fundamentación y motivación al resolverse sobre la violación a los artículos 14, 16, 76, fracción**

---

<sup>110</sup> **Artículo 13.** Para determinar si uno o varios agentes económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, deberán considerarse los siguientes elementos:

I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder;

II.- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;

III.- La existencia y poder de sus competidores;

IV. Las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a fuentes de insumos;

V. El comportamiento reciente del o los agentes económicos que participan en dicho mercado, y

VI. Los criterios que se establezcan en el Reglamento de esta Ley así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.

**Artículo 13 bis.** Para determinar la existencia de poder sustancial de dos o más agentes económicos que se ubiquen en los supuestos del artículo anterior en prácticas monopólicas relativas en un mismo mercado relevante, la Comisión deberá acreditar los siguientes elementos:

I. Que se cumplan los criterios establecidos en el artículo 13 de la Ley para los agentes económicos involucrados considerados en conjunto;

II. Que exista un comportamiento similar sostenido, implícito o explícito, entre los agentes económicos de que se trate;

III. Que existan barreras de entrada al conjunto de agentes económicos involucrados, así como barreras de entrada al mercado relevante;

IV. Que exista una disminución, daño o impedimento, actual o potencial, al proceso de competencia y libre concurrencia, y

V. Las que establezca el Reglamento de esta Ley, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.

***I, 89, fracción X y 133 de la Constitución (sobre la incorporación de estándares internacionales)***

Tel-Nor afirma en su **quinto argumento** que la sentencia combatida se encuentra indebidamente fundada y motivada en lo relativo a que la facultad que se confiere a la Cofetel para incorporar *estándares internacionales* contraviene lo establecido en los artículos 14, 16, 76, fracción I, 89, fracción X y 133 de la Norma Fundamenta, puesto que la Jueza de Distrito omitió:

- i. Justificar por qué los *estándares internacionales* a que aluden la norma y Acuerdo impugnados no pueden ser entendidos como tratados internacionales en su acepción constitucional, y, en ese sentido, por qué se permite su incorporación sin que cumplan con las formalidades establecidas en el numeral 133 de la Constitución.
- ii. Explicar con base en qué concluye que se trata de simples modelos, patrones o tipos adoptados sobre la materia de enlaces dedicados en diversas latitudes, sin que se invoque precepto legal, criterio judicial o norma internacional alguna como base de sus razonamientos.
- iii. Considerar que los criterios internacionales previstos en la disposición normativa impugnada adquieren carácter obligatorio una vez que se incorporan al *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, en la medida en que se vuelven imperativos para la recurrente y exigibles por parte de las autoridades del Estado.

**El agravio que antecede debe considerarse infundado.** En oposición a lo que afirma la recurrente, fue acertada y exhaustiva la conclusión a que arribó la Jueza de Distrito en el sentido de que los *estándares internacionales* a que aludía el artículo 63 de la LFT abrogada, no podían entenderse en términos de lo establecido en el precepto 133 de la Constitución.

Sin mencionarlo a detalle, el simple hecho de que un documento no sea adoptado soberanamente por el Estado mexicano como un tratado internacional mediante su negociación con otros Estados u organismos

internacionales, su firma por el Presidente de la República y su ratificación por el Senado, evidencia que no puede hablarse de un tratado, pacto o convención internacional. No obstante, la juzgadora sí explicó que dichos *estándares* debían concebirse como modelos, patrones o tipos adoptados sobre la materia en diversas latitudes, de modo que, sin tornarse obligatorios, tenían una finalidad que, por mandato legal, podemos calificar como *orientadora* al pretender un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país. Dicha cuestión, a decir del órgano de amparo, quedaba claramente evidenciada con la determinación de adoptar como base en el *Acuerdo* impugnado lo establecido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (en adelante “UIT”) sobre la velocidad con que debían ofrecerse los *enlaces dedicados de interconexión*, lo cual no constituía un tratado internacional en los términos constitucionalmente establecidos, sino sólo un estándar que sirvió de pauta al Pleno de la extinta Cofetel para desarrollar eficazmente las obligaciones específicas relacionadas con la calidad del servicio.

A juicio de esta Primera Sala, lo anterior resulta correcto, pues, como bien señaló la Jueza de Distrito, la cuestión esencial que distingue los *estándares internacionales* previstos en el artículo impugnado de un tratado internacional en su acepción constitucional, es el carácter que cada figura tiene dentro de nuestro sistema jurídico. Así, los *estándares internacionales*, a diferencia de los tratados internacionales que siguen un proceso de incorporación al orden jurídico nacional y que, por ende, adquieren carácter vinculante, son en realidad instrumentos de *soft law* cuyo carácter es estrictamente orientador y no obligatorio. Se trata de parámetros internacionales que, pese a no formar parte del orden jurídico nacional, pueden servir a las autoridades del Estado como criterios guía para encaminar sus determinaciones.

En el caso concreto, lo que impugna la recurrente es el parámetro que tomó en consideración la Cofetel para determinar lo relativo a la velocidad con que deben ofrecerse los *enlaces dedicados de interconexión*, el cual derivó de la Recomendación UIT-T G.703 emitida por el Sector de Normalización de las Telecomunicaciones de la UIT (conocido como UIT-T).

Para poder entender por qué la recomendación de referencia es solamente una directriz y no un tratado internacional, hay que acudir a la naturaleza del órgano que la emite. Así, debe tenerse presente que la UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y la Comunicación que tiene como labor proteger y apoyar el derecho fundamental de todos a estar comunicados. Para cumplir con dicha función, cuenta, entre otros, con un Departamento de Normalización que se encarga de reunir a personas expertas de todo el mundo para elaborar normas internacionales reconocidas como “Recomendaciones UIT”, que actúan como elementos definatorios de la infraestructura mundial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante “TIC”). Desde su creación en 1865, dicho Departamento ha impulsado un enfoque para la elaboración de normas basado en las contribuciones y en el consenso de que todos los países y empresas, con independencia de su tamaño, disponen de idénticos derechos para influir en la elaboración de las recomendaciones. Se trata del único organismo verdaderamente global de normalización de las TIC, que busca proporcionar las mejores herramientas de normalización a la comunidad global y poner las ventajas de las tecnologías modernas de la comunicación al alcance de todos, de manera eficaz, segura, asequible y sin complicaciones<sup>111</sup>.

Partiendo de esa base, es decir, de la naturaleza, objetivos y actividades que desarrolla la UIT-T, es válido admitir que las recomendaciones que emite no tienen la intención de ser tratados internacionales vinculantes para los Estados miembros –ni para las empresas que operan dentro de ellos–, sino la de configurarse como un marco de referencia para que la regulación que se adopta en cada país, tienda a cumplir el fin primordial delimitado por ésta: *conectar a toda la población mundial, dondequiera que viva y cualesquiera que sean los medios de que disponga*, a través del mejoramiento de acceso a las TIC.

---

<sup>111</sup> <http://www.itu.int/es/ITU-T/about/Pages/default.aspx>. Consultada el 13 de noviembre de 2017.

Así, la circunstancia de que la Cofetel haya adoptado como punto de referencia el parámetro establecido por la UIT-T en la Recomendación G.703 para determinar la velocidad con que deben ofrecerse los enlaces dedicados de interconexión, y que ello se haya vuelto imperativo para los destinatarios del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, no significa que se haya incorporado un tratado internacional en contravención al mecanismo dispuesto para ello en el artículo 133 de la Constitución. Se insiste en que, como se explicó, la Recomendación de referencia carece del carácter de tratado internacional en los términos constitucionalmente establecidos, de modo que la fuerza vinculante de la obligación respectiva para los concesionarios a quienes está dirigido el *Acuerdo* combatido, emana de una norma de fuente nacional emitida por el órgano especializado facultado para ello, en los términos que disponía la LFT abrogada.

Ahora bien, así como múltiples normas se basan en descubrimientos científicos o en la observación de fenómenos sociales, en telecomunicaciones es común –y resulta deseable– que los órganos reguladores actúen con base en los avances científicos y tecnológicos aplicables a su campo, considerando, en la medida de lo posible, los consensos internacionales en la materia, pues lo contrario implicaría el aislamiento de México frente al resto del mundo, con la consecuente afectación para las y los usuarios de los servicios.

**1.4. Sexto argumento. Omisión del órgano de amparo de analizar lo relativo a la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción XI de la LFT, planteada en términos de vaguedad acerca de qué “criterios sociales” puede incorporar la Cofetel al imponer obligaciones específicas**

Tel-Nor refiere en su **sexto argumento** que la autoridad recurrida omitió pronunciarse en relación al disenso que hizo valer respecto a la inconstitucionalidad del artículo 9-A, fracción XI de la LFT, por no establecer qué *criterios sociales* son los que puede incorporar la Cofetel al imponer obligaciones específicas. Dicho agravio, según se advierte de lo alegado en la demanda de amparo y lo resuelto en la sentencia recurrida, **debe**

**declararse fundado**, pues a pesar de que la recurrente planteó lo conducente en sus conceptos de violación, la autoridad de amparo pasó por alto dilucidar si ello daba lugar a declarar la inconstitucionalidad del artículo de referencia. Consecuentemente, a efecto de no dejar en estado de indefensión a la recurrente y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo abrogada, esta Primera Sala se avoca al estudio de la cuestión planteada.

Tal como se advierte de la demanda de amparo, la entonces quejosa adujo que el precepto 9-A, fracción XI de la LFT abrogada contravenía la Norma Fundamental, puesto que concedía a la Cofetel facultades no reconocidas en la ley, en tanto le permitía incorporar *criterios sociales* sin especificar concretamente cuáles, lo que, en su opinión, se traducía en la posibilidad de dar cabida al actuar arbitrario de la autoridad.

A consideración de esta Sala, dicho motivo de inconformidad debe declararse **infundado**. Como dispuso el Tribunal Pleno en la tesis P. CIV/2000, de rubro **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR”**<sup>112</sup>, es incorrecto afirmar, como hace la recurrente, que una norma se aparta del texto de la Constitución al incurrir en una deficiencia de definición o irregularidad en su redacción. Lo anterior, toda vez que, si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su ambigüedad o vaguedad, de una lectura integral de la Ley Fundamental se aprecia que en ninguno de sus artículos se establece como requisito que los órganos legislativos definan los vocablos o locuciones utilizadas en cada uno de los ordenamientos secundarios.

En esa línea, reconoce que, en términos de los artículos 94 y 72, inciso f) de la Constitución, nuestro sistema jurídico admite el empleo de métodos de

---

<sup>112</sup> Registro de IUS 191425, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 145.

interpretación jurídica que establezcan el sentido y alcance de las normas que puedan adolecer de cierta imprecisión u oscuridad, sin que ello signifique que se condicione su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.

Bajo tales presupuestos, debe analizarse qué sentido tiene la locución “criterios sociales” prevista en la fracción XI del artículo 9-A de la LFT, y, concretamente, cuáles son los que forman parte en el sector de las telecomunicaciones. De esta forma se podrá aclarar qué sentido tiene que la Cofetel deba incorporarlos al establecer *obligaciones específicas*.

Para entender la visión que ha permeado la regulación del sector, es necesario retomar, primero, la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2 de marzo de 1995 que modificó el cuarto párrafo del artículo 28 de la Norma Fundamental<sup>113</sup>; y, segundo, la relativa a la primera LFT, publicada en el DOF el 7 de junio de ese año. Tales documentos revisten especial relevancia por contener las bases ideológicas en que se sustentó el marco legal de las telecomunicaciones a partir de la apertura de dicho mercado a la competencia, las cuales han persistido –e incluso se han fortalecido– a través de las diferentes transformaciones que se han suscitado a nivel regulatorio e institucional.

---

<sup>113</sup> Previa a la reforma de que se trata, el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución establecía lo siguiente:

**Artículo 28.** [...]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Con posterioridad a la reforma respectiva, el precepto constitucional quedó redactado de la siguiente manera:

**Artículo 28.** [...]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. (énfasis añadido)

En lo que interesa, las razones que motivaron al Poder Constituyente para reformar el párrafo cuarto del precepto 28 constitucional, constan de la siguiente forma en la exposición de motivos emitida por la Cámara de Senadores (como cámara de origen) el 18 de enero de 1995:

México debe profundizar los cambios estructurales en su economía y en su vida política, con el propósito alcanzar un desarrollo con justicia social como el reclama la población.

Esos cambios constituyen la respuesta del país nuevas circunstancias mundiales, caracterizadas por una creciente interrelación entre las naciones, por una revolución científica y tecnológica y por una aguda competencia por los mercados y los capitales. También son respuesta a las transformaciones internas propias de una sociedad diversificada, plural compleja y con necesidades de amplios grupos de la población que aún no cuentan con condiciones de vida digna. Hoy, además se enfrentan a una crítica situación financiera, fenómeno que es resultado, principalmente, de un desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y de una inestabilidad inusualmente aguda en los mercados financieros. [...]

A fin de continuar con la transformación estructural de la economía, es que propongo hacer posible la participación social y privada en [...] las comunicación vía satélite, actividades estratégicas reservadas hasta ahora en exclusiva al Estado. [...]

En México, los beneficios de la comunicación satelital se han traducido en mejores enlaces entre comunidades dispersas, en mecanismos de modernización de la actividad económica y en el fortalecimiento de la identidad nacional a lo largo de todo el territorio. Con el fin de diseñar estrategias que beneficien a un mayor número de usuarios y lograr que se induzca un crecimiento acelerado y eficiente en materia de comunicación vía satélite, la tendencia internacional muestra que las funciones de regulación y fomento permanezcan bajo el control del Estado, mientras que la creación de infraestructura y la prestación de los servicios sean atendidas por la inversión e iniciativa privada.

[D]e ser aprobada la presente iniciativa, someteré a la consideración del H. Congreso de la Unión una propuesta legislativa para regular la comunicación vía satélite, la cual considerará, en su orientación, los siguientes principios fundamentales: [...]

Cuarto.- En todo momento deberá fomentarse la competencia en el sector, evitando prácticas que restrinjan el acceso a los servicios o sean discriminatorios a perjuicio de los intereses de los consumidores.

Quinto.- Los contenidos de las transmisiones vía satélite deberán contribuir al fortalecimiento de los valores culturales y de los símbolos de nuestra identidad nacional.

Sexto.- Deberá mantenerse la disponibilidad de capacidad satelital para las redes de seguridad nacional, y la prestación de servicios de carácter social, como son la telefonía rural y la educación a distancia [...]

México busca ampliar sus horizontes económicos y tecnológicos para brindar más bienestar a su población. El Estado debe garantizar, como rector constitucional de la economía mexicana, condiciones y oportunidades para que los sectores social y privado puedan participar en la creación de infraestructura, como palanca para el desarrollo del país.

Debe el Estado, también garantizar que los servicios públicos se presten con oportunidad, eficacia, eficiencia, y honradez, en un marco de competitividad y acceso no discriminatorio, donde prevalezca la observancia de la ley, como postulado último de un estado de Derecho. Esta iniciativa avanza en estos propósitos sin menoscabo de las obligaciones y responsabilidades del estado para bien de México. (sic)

Por otra parte, la exposición de motivos de la Ley emitida por la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) el 24 de abril de 1995, estableció:

[L]a Nación transita hacia un futuro cuyo desarrollo social esté basado en una economía sólida y en la fortaleza de sus instituciones políticas. [...]

Bajo estas consideraciones y conscientes de la impostergable necesidad de avanzar en el desarrollo de la infraestructura de los sistemas de comunicaciones y transportes, fue aprobada la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución General, a efecto de permitir la participación de los particulares en el sector ferroviario y en la comunicación vía satélite. [...]

Las telecomunicaciones fortalecen la unión entre los mexicanos, reafirman nuestra cultura, acercan a la población a servicios de educación y salud, aumentan la productividad de la industria y el comercio, y facilitan la comunicación de México con el resto del mundo. [...]

Al reducir constantemente los costos, el avance tecnológico permite que los servicios de telecomunicaciones puedan ser accesibles a un número de mexicanos cada vez mayor. [...]

En el pasado, la tecnología en telecomunicaciones se caracterizaba por tener grandes economías de escala, lo que provocó que la inmensa mayoría de países optara por definir esta actividad como un monopolio propiedad del Estado, o al menos un monopolio estrictamente regulado.

En años recientes, los avances tecnológicos han ido modificando la economía de las telecomunicaciones y, con ello, las razones de su régimen monopólico. Ahora la eficiencia del sector comunicaciones depende no de su tamaño, sino del espíritu empresarial que en él priva. Es por eso que en los países más industrializados, se ha observado que, virtualmente, todas las áreas de las telecomunicaciones se han abierto en forma paulatina a la competencia.

En consecuencia, el papel del Estado en este momento de transición hacia mercados más abiertos debe ser el de promover la competencia en las telecomunicaciones. Debe el Estado, también, fortalecer la soberanía y seguridad nacional, y una adecuada promoción de la cobertura social, mediante el aprovechamiento del avance tecnológico de las telecomunicaciones.

Por todo ello y a fin de que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para una rectoría eficaz de este sector, el Gobierno Federal requiere de un nuevo marco jurídico que incorpore plenamente estas realidades y los objetivos de desarrollo en la materia, a través de instrumentos legales efectivos.

La apertura oportuna a la competencia en servicios de telecomunicaciones contribuirá a nuestro desarrollo económico y a superar la crisis de ahorro que actualmente aqueja al país. Por eso se propone una ley que incorpore los lineamientos regulatorios de vanguardia en esta materia, que nos lleve hacia un mercado de telecomunicaciones abierto y eficiente.

Con esta nueva regulación, se busca promover la disponibilidad, en todo el territorio nacional, de los diversos servicios de telecomunicaciones; ofrecer más y mejores opciones a los consumidores, y tener precios internacionalmente competitivos en estas actividades.

Coadyuvar a que los diversos agentes económicos tengan acceso a servicios de telecomunicaciones de alta calidad y bajo costo permitirá

a la economía en su conjunto aumentar su competitividad, estimulando a la vez la producción, las inversiones, el empleo y el desarrollo general de nuestra Nación.

Esta apertura en el sector de las telecomunicaciones traerá importantes beneficios, directa e indirectamente. De manera directa, las inversiones en este sector generan empleo en el propio sector y en las industrias primarias relacionadas con las telecomunicaciones, especialmente en el gremio manufacturero y el de la construcción. De manera indirecta, al ser un insumo fundamental para prácticamente todas las actividades productivas, el contar con mejores y más accesibles servicios de telecomunicaciones promoverá la económica y el crecimiento del empleo. [...]

[L]a Secretaría se reserva el derecho de establecer obligaciones específicas para los concesionarios que operen en condiciones adversas a la libre competencia, a fin de proteger a la sociedad usuaria de estos servicios.

Especial mención merece el tema de la cobertura social. Se señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes velará por la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, mediante mecanismos transparentes, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas para la atención de servicios públicos y sociales, unidades de producción y la población en general. Esta previsión es parte de las acciones que habrán de emprenderse para alcanzar el objetivo de que nuestro país cuente con cobertura universal en telecomunicaciones. [...]

Con esta iniciativa se busca aumentar el número y calidad de los servicios de telecomunicaciones y reducir su costo para beneficio de un mayor número de usuarios y de la competitividad de nuestra economía. [...]

Este nuevo marco legal permitirá a nuestra Nación contar con los elementos indispensables para construir una infraestructura de telecomunicaciones que apunte el crecimiento de su economía y que impulse el desarrollo social. (sic)

Los fragmentos anteriores dejan en claro dos cuestiones fundamentales: primero, que el Congreso de la Unión reconoció expresamente el poder de las telecomunicaciones en el desarrollo social y económico de una nación; y, segundo, que, atendiendo a ello, definió un conjunto de ejes rectores con carácter social, que debían orientar la regulación del mismo para asegurar la

consecución de sus objetivos últimos. Esos ejes podrían distinguirse de la siguiente manera:

- 1º Transformar estructuralmente la economía, con la finalidad de alcanzar un desarrollo con justicia social que brinde mayor bienestar a la población.
- 2º Fortalecer a través de las telecomunicaciones la identidad nacional y la unión entre los mexicanos, reafirmar nuestra cultura, acercar a la población a servicios de educación y salud, aumentar la productividad de la industria y el comercio, y facilitar la comunicación de México con el resto del mundo.
- 3º Asegurar la cobertura social; es decir, la adecuada provisión de servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, con el propósito de que exista acceso a las redes públicas para la atención de servicios públicos y sociales, unidades de producción y la población en general.
- 4º Reducir los costos y crear estrategias que beneficien a un mayor número de usuarios, de modo que los servicios de telecomunicaciones puedan, por un lado, ser accesibles para toda la población, y, por otro, beneficiar la competitividad de nuestra economía.
- 5º Sentar las bases para que cada vez se ofrezcan más y mejores opciones a las y los consumidores.
- 6º Prestar servicios de carácter social como la telefonía rural y la educación a distancia.
- 7º Fortalecer la soberanía y seguridad nacional, mediante el aprovechamiento del avance tecnológico de las telecomunicaciones.

Las premisas anteriores resultan ser precisamente los *criterios sociales* que rigen el sector de las telecomunicaciones en México, entendidos como los *finés últimos* que debe perseguir toda regulación y política pública desarrollada en la materia; como los *presupuestos* que deben subyacer a cada una de las determinaciones adoptadas por las autoridades, así como

orientar la participación e intervención de los agentes económicos involucrados en el sector.

Vale decir, además, que las pautas anteriores no están desligadas de los criterios que se han construido a nivel internacional, a través de las experiencias de diferentes países que, como nosotros, han experimentado fuertes cambios a partir de los súbitos avances tecnológicos que se han suscitado en las telecomunicaciones. Si nos remitimos a la Declaración de Principios de la UIT<sup>114</sup> adoptada el 12 de mayo de 2004, durante la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003)<sup>115</sup>, podremos encontrar una línea ideológica muy similar a la que hemos resumido con anterioridad.

La base de la que parte la Declaración es el deseo y compromiso común de:

[..] construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A partir de tal postura, el organismo define como principal desafío de lo que llama “la Sociedad de la Información”, el de aprovechar el potencial de las TIC para: erradicar la extrema pobreza y el hambre; lograr un nivel universal de educación básica; promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; asegurar el desarrollo

---

<sup>114</sup> Debe tenerse presente que la UIT es un organismo que cuenta en la actualidad con 193 países miembros y más de 700 entidades del sector privado e instituciones académicas. Tiene su sede en Ginebra (Suiza), y cuenta con 12 oficinas regionales y de zona en todo el mundo. Es, por ende, el organismo internacional con la visión global más importante en la materia.

<http://www.itu.int/es/about/Pages/membership.aspx>, consultado el 14 de noviembre de 2017.

<sup>115</sup> <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>, consultado el 14 de noviembre de 2017.

sustentable; así como celebrar acuerdos globales para el logro de un mundo más pacífico, justo y próspero<sup>116</sup>.

En concordancia con lo anterior, establece como principios fundamentales: **(i)** promover las TIC para el desarrollo; **(ii)** crear infraestructura que fomente la construcción de una Sociedad de la Información integradora; **(iii)** generar un acceso universal a la información y el conocimiento; **(iv)** fomentar la confianza y seguridad en la utilización de las TIC; **(v)** crear un entorno propicio para la utilización de las mismas; **(vi)** aplicar los beneficios de las TIC a todos los aspectos de la vida; **(vi)** regirse por el reconocimiento y respeto de la identidad y diversidad cultural y lingüística, las tradiciones y las religiones; **(vii)** respetar los principios de libertad de prensa y libertad de la información, así como la independencia, pluralismo y diversidad de los medios de comunicación; **(viii)** reconocer como dimensiones éticas el respeto a la paz, la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida y respeto a la naturaleza; y **(ix)** fortalecer la cooperación internacional y regional.

Dichos presupuestos, dejan en claro lo que se afirmó de inicio: la visión social que México adoptó en torno al papel de las telecomunicaciones es congruente con la visión global, que las reconoce como un elemento fundamental para el desarrollo de la persona, el conocimiento, la economía, las instituciones y la cohesión social.

Todo lo anterior nos proporciona el contexto para entender por qué la LFT abrogada imponía a la Cofetel la obligación de incorporar *criterios sociales* y estándares internacionales a la hora de imponer obligaciones específicas, tal

---

<sup>116</sup> El Apartado A.2 de la Declaración establece textualmente lo siguiente: "is to harness the potential of information and communication technology to promote the development goals of the Millennium Declaration, namely the eradication of extreme poverty and hunger; achievement of universal primary education; promotion of gender equality and empowerment of women; reduction of child mortality; improvement of maternal health; to combat HIV/AIDS, malaria and other diseases; ensuring environmental sustainability; and development of global partnerships for development for the attainment of a more peaceful, just and prosperous world. We also reiterate our commitment to the achievement of sustainable development and agreed development goals, as contained in the Johannesburg Declaration and Plan of Implementation and the Monterrey Consensus, and other outcomes of relevant United Nations Summits".

como se desprendía de las propias exposiciones de motivos del texto constitucional y de la Ley. Es por ello que esta Primera Sala considera que el órgano especializado estaba constreñido a establecer medidas que, además de propiciar la eliminación de prácticas anticompetitivas y barreras en el mercado, se encaminaran a hacer efectivos los ejes rectores que se trazaron al transformarse el régimen constitucional de las telecomunicaciones, a partir de la década de 1990. Además, como se mencionó antes, este conjunto de postulados persisten a la fecha y nos permiten afirmar que, dado que las telecomunicaciones son esenciales, “no sólo para la actividad económica y el régimen democrático, sino para el ejercicio pleno de los derechos humanos”<sup>117</sup>, por lo que requieren siempre del factor social para ser reguladas y analizadas.

## **2. Estudio de la constitucionalidad del *Acuerdo que establece obligaciones específicas***

En relación con el Acuerdo impugnado, la recurrente hizo valer 10 argumentos, identificados en los antecedentes como agravios 7 a 16. En este apartado únicamente se analizarán los disensos 7, 9, 10, 13 y 14. Los restantes, se estudiarán en el último acápite de esta resolución.

### **2.1. Séptimo agravio. *Vulneración a la garantía de audiencia***

En su **séptimo argumento**, la inconforme afirma que las consideraciones en que se sustenta la sentencia combatida para resolver lo relativo a la violación a la garantía de audiencia son contrarias a derecho, porque:

- i. Si bien la juzgadora afirmó que el *Acuerdo* controvertido tiene la pretensión de una norma administrativa de carácter general, también es cierto que reconoció que desde la emisión del mismo se sabía que el agente económico destinatario de la norma era Tel-Nor. Consecuentemente, la premisa de la que partió en cuanto a que no

---

<sup>117</sup> Álvarez, Clara Luz, op. cit., pg. 97.

era dable satisfacer la garantía de audiencia, puesto que era imposible dar oportunidad de defensa a todas las personas que pudiesen verse afectadas con la emisión del *Acuerdo*, es falsa.

- ii. La configuración del *Acuerdo* como un acto administrativo dirigido a la recurrente, exigía sustanciar el procedimiento respectivo para salvaguardar su garantía de audiencia. Además, dicho procedimiento debió llevarse a cabo previo a su emisión, como dispone la Regla Trigésimo Primera de las Reglas del Servicio Local, pues, no obstante que aquélla sea aplicable únicamente al servicio local, por analogía debería existir un procedimiento que se extendiera a cualquier servicio de telecomunicaciones. En consecuencia, no resulta admisible lo que sostiene la juzgadora en cuanto a que la garantía queda subsanada con el hecho de que existan recursos judiciales a través de los cuales se puede controvertir el *Acuerdo*, puesto que el momento idóneo para respetar el derecho de referencia era previo a la emisión del acto privativo.

**El argumento que se sintetiza debe considerarse infundado**, pues, no obstante que no se comparte la totalidad de consideraciones de la sentencia recurrida, lo cierto es que no se advierte que el *Acuerdo* controvertido transgreda la garantía de audiencia.

Para entender el tema que nos ocupa, hay que partir de la base de que las normas que se encontraban vigentes al momento de la emisión del *Acuerdo* combatido (LFT, Reglamento Interno de la Cofetel, Reglamento Interno de la SCT y Reglas del Servicio Local) no disponían, salvo para el caso del servicio local, un curso de acción predeterminado para el ejercicio de la facultad reconocida a la Cofetel en materia de *obligaciones específicas*. Es decir, no se imponía al órgano especializado el deber de determinar la medida mediante la sustanciación de algún procedimiento.

Ello nos lleva a considerar que el órgano regulador gozaba de cierta discrecionalidad para determinar –en el ámbito de sus facultades– la vía a

través de la cual iba a imponer las respectivas obligaciones específicas a los concesionarios con poder sustancial en los mercados mayoristas de servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional e internacional y de interconexión. Para ello, la Cofetel contaba con dos vías: implementar por analogía el procedimiento previsto en la Regla Trigésimo Primera de las Reglas del Servicio Local<sup>118</sup> (finalmente era un procedimiento previsto concretamente para la imposición de *obligaciones específicas* a los concesionarios de servicio local); o bien, emitir una disposición administrativa de carácter general, como le facultaban los artículos 7º, fracción III<sup>119</sup>, 9-A,

---

<sup>118</sup> **Regla Trigésimoprimerá.** La Comisión estará facultada para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad del servicio e información al concesionario de servicio local que, a juicio de la Comisión Federal de Competencia, tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica.

Dicha determinación la tomará la Comisión Federal de Competencia, escuchando al concesionario de servicio local de que se trate, conforme a lo establecido en los artículos 12, 13, 31 y demás disposiciones aplicables de la Ley de la materia.

Para el establecimiento de las obligaciones específicas, la Comisión deberá observar el siguiente procedimiento:

- I. Notificar al concesionario de servicio local el inicio del procedimiento;
- II. El concesionario de servicio local, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación, podrá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga y aportar los elementos que considere pertinentes;
- III. En caso de que los elementos aportados por el concesionario de servicio local requieran de desahogo, la Comisión deberá llevar a cabo el mismo en un plazo no mayor de 15 días hábiles siguientes a la recepción del escrito del concesionario de servicio local;
- IV. Recibido el escrito del concesionario de servicio local, o transcurrido el plazo para que lo presente conforme a la fracción II de la presente Regla y, en su caso, desahogada la etapa prevista en la fracción III anterior, la Comisión deberá resolver lo conducente;
- V. La Comisión, hasta antes de dictar resolución, podrá realizar las visitas de verificación y allegarse de todos los elementos que considere necesarios, y
- VI. Cuando el concesionario de servicio local estime que han concluido las circunstancias por las cuales se consideró que tenía poder sustancial en el mercado relevante, podrá solicitar a la Comisión Federal de Competencia que así lo resuelva, con el objeto de que la Comisión deje sin efectos las obligaciones específicas que haya establecido.

<sup>119</sup> Se cita el siguiente artículo, dado que la Cofetel, a partir de la reforma de 2006 fue investida de las facultades que tenía reconocidas hasta entonces el Secretario de Comunicaciones y Transportes: **Artículo 7.** La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes: [...]

III. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones y otras disposiciones administrativas; [...]

fracción I<sup>120</sup>, ambos de la LFT y 9<sup>o</sup>, fracción I<sup>121</sup> del Reglamento Interno de la Cofetel.

La Comisión optó por emitir el *Acuerdo que establece obligaciones específicas*; para lo cual, previo a su aprobación y publicación, sometió a consideración de la Cofemer<sup>122</sup> el anteproyecto respectivo, el cual fue aprobado por ésta mediante el dictamen final de 9 de marzo de 2012. En dicho documento, la Cofetel expuso las razones por las que consideró necesaria la emisión del Acuerdo, las cuales se resumen sustancialmente en los siguientes puntos:

- Salvaguardar lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución, en el sentido de perseguir con eficacia todo acaparamiento o ventajas exclusivas a favor de una o varias personas determinadas.
- Implementar las medidas regulatorias necesarias para articular adecuadamente las necesidades del Estado dentro del desarrollo de

---

<sup>120</sup> **Artículo 9-A.** La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; [...].

<sup>121</sup> **Artículo 9.** Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:<sup>[SEP]</sup>

I. Emitir disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones, así como aquellas relativas a tecnologías de la información;

<sup>122</sup> La Cofemer es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, que fue creado al reformarse la LFPA, el 9 de abril del 2000. Su mandato es promover, por un lado, la transparencia en la elaboración y aplicación del marco regulatorio nacional; y, por otro, que las distintas regulaciones generen beneficios superiores a sus costos, así como el máximo beneficio para la sociedad.

Para su funcionamiento, cuenta con cinco Coordinadores Generales encargados de promover la mejora regulatoria en las dependencias y organismos descentralizados del gobierno federal, una coordinación encargada de promover la mejora regulatoria en las entidades federativas y municipios en el país, una coordinación ejecutiva, así como con expertos organizados en distintos grupos para el análisis de la regulación de diversos sectores, tales como el energético, telecomunicaciones, transporte, salud, medio ambiente, financiero, comercial y seguridad nacional.

Entre las funciones que lleva a cabo se encuentran: **(i)** revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar propuestas legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos; y **(ii)** analizar y dictaminar las regulaciones que pretenden emitir las dependencias y los organismos descentralizados del gobierno federal, a fin de garantizar que su impacto, en términos de beneficios sociales, sean mayores a sus costos.

las telecomunicaciones y la libertad de empresa que, como regla general, debe regir dentro de una economía de mercado, todo ello en aras del fortalecimiento a la sana competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

- Cumplir con el Objetivo 14 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (en adelante “PND”), relativo a la necesidad de: **(i)** garantizar el acceso a las telecomunicaciones; **(ii)** ampliar la cobertura de infraestructura y servicio tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos pudiesen comunicarse de manera ágil y oportuna en todo el país; **(iii)** hacer más eficientes las telecomunicaciones al interior y exterior del país; y **(iv)** generar los mecanismos, infraestructura y solidez necesarios para la inclusión de México en los grandes mercados económicos.
- Implementar las estrategias 14.1 y 14.6 del PND, es decir: **(i)** incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios en el país y contribuir a que las tarifas permitieran el acceso de un mayor número de usuarios; y **(ii)** desarrollar mecanismos y condiciones para incentivar una mayor inversión en la creación de infraestructura y la prestación de servicios de telecomunicaciones.
- Ser congruente con las estrategias 8.2.1 y 8.2.3 del Plan Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012, consistentes en: **(i)** incrementar la cobertura de los servicios y promover el uso óptimo de la infraestructura instalada en el país, a efecto de que la población tuviera acceso a una mayor diversidad de servicios, ajustándose a las necesidades de los consumidores mexicanos, especialmente en zonas urbanas y rurales de escasos recursos, para sentar las bases de un desarrollo más equitativo en el país; y **(ii)** promover la competencia entre las diferentes modalidades de servicios en un contexto de procesos abiertos y transparentes que permitiera el desarrollo eficiente del sector.
- Dotar de mayor certeza jurídica las actividades de los concesionarios que operan en el sector de las telecomunicaciones, con la finalidad de

logar un aumento en su participación, lo cual coadyuvaría a fortalecer la sana competencia, además de beneficiar al usuario final quien contaría con mayores opciones para la contratación de los servicios de telecomunicaciones a mejores precios y mayor calidad.

- Promover la sana competencia y desarrollo eficiente del sector en beneficio de los usuarios, tomando en consideración que la prestación de servicios de telecomunicaciones constituye una actividad de interés público que cumple con una importante función social. Lo anterior, aunado a que una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios permitiría a los usuarios acceder a servicios con mayor diversidad, calidad, competencia y mejores precios.
- Regular, promover y supervisar la explotación de los servicios de telecomunicaciones, a efecto de salvaguardar el orden e interés público, así como el cumplimiento de los objetivos previstos en la LFT.

Los puntos anteriores dejan en claro cuáles fueron las razones que consideró la Cofetel para optar por la emisión de una disposición administrativa de carácter general, los cuales denotan, en esencia, una marcada convicción respecto al impacto que tiene a nivel general el fortalecimiento a la sana competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Pero más allá de eso, es comprensible que se eligiera esa vía, tomando en cuenta que el tipo de mercados relevantes a los que estuvo dirigido el Acuerdo, es decir, no únicamente los del servicio local, sino también de larga distancia nacional e internacional, e interconexión, implicaba la posibilidad de que existiera más de un concesionario que hubiese sido o pudiera ser declarado con poder sustancial en dichos mercados relevantes.

Este último punto es de enorme relevancia, pues la generalidad de la norma va más allá de la forma en la que se formularon las obligaciones para las concesionarias destinatarias de la misma, sino que atendió a la necesidad de regular distintos mercados relevantes ante una visión integrada del sector de las telecomunicaciones.

Partiendo de esa base, es posible descartar, de inicio, que el *Acuerdo que establece obligaciones específicas* transgrediera la garantía de audiencia de Tel-Nor. En esencia, porque, como bien sostuvo la Jueza de Distrito, el carácter general de dicha disposición eximía a la autoridad encargada de su expedición a oír y dar oportunidad de defensa a todas las personas que pudiesen verse afectadas con su aprobación y publicación.

Ahora, es claro en este punto lo que aduce la inconforme en el sentido de que, en su caso, pudo habersele dado garantía de audiencia sin tornar imposible o ineficaz la actividad regulatoria de la Cofetel, dado que era la única que había sido declarada con poder sustancial de mercado al momento de emitirse el Acuerdo impugnado. No obstante, aun cuando dicha postura parece razonable, lo cierto es que resulta equivocada por un motivo fundamental, que es el que sustenta por qué a juicio de esta Primera Sala no se vulneró la garantía de referencia.

La cuestión que combate centralmente la recurrente es que, a su parecer, el que se le hubiese privado de ser escuchada previo a la emisión del Acuerdo, trajo consigo que se le impusiera una carga que no necesariamente atiende a sus circunstancias particulares y, por ende, deviene arbitraria y violatoria de los derechos que tiene legalmente reconocidos. Sin embargo, dicha circunstancia no se materializa en la realidad, toda vez que el *Acuerdo* impugnado establece únicamente las directrices y generalidades de las *obligaciones específicas* impuestas a los concesionarios destinatarios de la norma, cuya individualización depende de un acto posterior en el que intervienen directamente la Cofetel, los concesionarios constreñidos a cumplir con las mismas, y, en ocasiones, aquéllos que se encuentran en una situación de desventaja.

Dicho en otras palabras, el *Acuerdo* creaba una situación jurídica general y común a todos los concesionarios declarados con poder sustancial en los mercados relevantes respectivos, cuya individualización se encontraba sujeta

al cumplimiento de las *obligaciones específicas* en los términos y condiciones previstos en el mismo. Veamos:

- En el rubro de calidad de servicio, se constreñía al concesionario con poder sustancial en los mercados respectivos, a presentar una Propuesta de Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados, la cual estaba condicionada a ciertas características (lo que se ha identificado como “lineamientos generales”) para ser aprobada por la Cofetel en un proceso que involucraba directamente a las concesionarias a quienes se dirigía la norma. A ello le seguían una serie de plazos y procesos para la prestación del servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional e internacional, y de interconexión, cuyo incumplimiento acarreaba la imposición de determinadas sanciones<sup>123</sup>.
- En el rubro de tarifas, se obligaba al concesionario a presentar, dentro de la Propuesta de Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados, una propuesta tarifaria para el servicio respectivo, la cual debía seguir la metodología establecida en el Acuerdo. Aquélla, estaba igualmente sujeta a la aprobación y modificación por parte de la Cofetel<sup>124</sup>.
- En el rubro de información se imponía a los concesionarios la obligación de establecer en la citada Propuesta de Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados, los procedimientos que se habilitarían para la entrega de enlaces dedicados, la resolución de incidencias y la baja de enlaces. Asimismo, aunque en un ámbito más general, se les obligaba a implementar un Sistema Electrónico de Gestión de Enlaces y a entregar periódicamente su información de contabilidad separada por servicio, conforme a los formatos descritos

---

<sup>123</sup> Lo anterior se encontraba determinado en las obligaciones Tercera a Decimocuarta del Acuerdo impugnado.

<sup>124</sup> Las cuestiones respectivas, estaban especificadas en las obligaciones Decimoquinta y Decimosexta.

en el Acuerdo. Lo anterior, de igual manera originaba la imposición de sanciones en caso de incumplimiento<sup>125</sup>.

Con lo anterior queda de manifiesto que el *Acuerdo* impugnado, pese a establecer una serie de lineamientos generales, preveía la intervención de los agentes económicos, a efecto de poder determinar en cada caso –pero dentro del esquema general de cada obligación específica– de qué manera iban a quedar definidas las obligaciones que les afectarían. Es posible calificar su contenido obligacional como una suerte de marco de referencia que se precisaría con mayor detalle atendiendo a la situación específica de cada mercado relevante y de cada concesionaria involucrada. En este escenario cobra relevancia la necesidad de requerirles la Propuesta de Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados y no sólo de imponerles una serie de medidas sin importar sus particularidades.

Es pertinente aclarar que, en el marco de la legislación que entonces se encontraba vigente, los lineamientos generales que se dispusieron en el *Acuerdo* no dependieron de la situación específica de Tel-Nor (o cualquier otro concesionario), sino que se confeccionaron a partir de las necesidades de los mercados respectivos, vistos en una perspectiva global.

Es importante aclarar que esta Sala no ignora que la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión regula en su artículo 281 un procedimiento en el que los concesionarios con poder sustancial en los mercados relevantes tienen participación previa al dictado de las obligaciones específicas, sin embargo, dicha medida debe entenderse como una evolución del sistema normativo basada en una solución por parte del órgano legislativo a la discrecionalidad que antes caracterizaba a este trámite. Así, esta evolución no puede entenderse como una negación a la validez del mecanismo anterior, aunque esta Sala no ignora que, en uso de su libertad configurativa, el marco normativo vigente señala un curso de acción distinto para el órgano regulador.

---

<sup>125</sup> Lo referente, estaba dispuesto en las obligaciones Decimoséptima a Vigésima.

**2.2. Noveno agravio. Carácter permanente de las obligaciones específicas impuestas en el Acuerdo impugnado**

De conformidad con lo que sostiene la recurrente en su **noveno argumento**, la autoridad recurrida inadvierte que, si bien en la Obligación Vigésimoprimera del *Acuerdo que establece obligaciones específicas* se estableció que la Cofetel se reserva el derecho de revisar los efectos de las medidas impuestas, pudiendo modificarlas, adicionarlas o suspenderlas, en ninguna parte se establece concretamente su vigencia. En ese sentido, se deja a la autoridad total arbitrio para definirla, lo cual le da un margen tan amplio que podría, incluso, decidir nunca dejarlas sin efectos.

A juicio de esta Primera Sala, **el motivo de inconformidad que se revisa debe considerarse inoperante**, puesto que no satisface los requisitos mínimos de impugnación, en tanto se hace depender de una situación hipotética.

Según se aprecia de la sentencia recurrida, la Jueza de Distrito estimó infundado que las obligaciones específicas establecidas en el Acuerdo controvertido tuviesen carácter permanente, puesto que la Obligación Vigésimoprimera claramente establecía que la Cofetel se reservaba el derecho a revisar sus efectos, pudiendo modificarlas, adicionarlas o suspenderlas. Por su parte, la recurrente combate dicho razonamiento afirmando que ello no puede ser considerado en los términos expuestos por la juzgadora, toda vez que el margen previsto en el Acuerdo resulta tan amplio que no fija ningún límite temporal para que el órgano regulador anule la vigencia de la medida o la modifique, lo que se traduce, de facto, en que las obligaciones específicas son permanentes.

Como queda evidenciado, el argumento plantea es un escenario en el que podría pasar que la Comisión se abstuviera a dar cumplimiento a la Obligación Vigésimoprimera del Acuerdo combatido, lo cual no es más que un supuesto hipotético. En consecuencia, al tratarse de una situación que no

pudo haber causado algún perjuicio en la esfera jurídica de la recurrente, por no haber sucedido en los hechos, debe ser desestimado. Lo anterior, tomando en consideración que, a la fecha de emisión de esta sentencia, no existe elemento alguno que acredite que la Cofetel se haya opuesto a dar cabal cumplimiento a la Obligación Vigésimoprimera.

Por otro lado, al abordarse lo referente a la supuesta inseguridad jurídica se determinó que, dentro de la forma en la que se encuentra regulada la imposición de *obligaciones específicas*, se encuentra implícito que la autoridad reguladora se encontraría constreñida a levantarlas en el momento mismo en que se constata que la concesionaria ha dejado de tener poder sustancial en el mercado.

**2.3. Décimo agravio. Vulneración a los artículos 1º y 13 de la Constitución (carácter privativo del Acuerdo)**

La recurrente afirma en su **décimo argumento**, que lo resuelto por el órgano de amparo respecto a la alegación de inconstitucionalidad del Acuerdo controvertido por tratarse de una norma privativa, resulta ilegal, puesto que:

- i. Los únicos agentes económicos que se encuentran en ese supuesto son Telmex y Tel-Nor, de modo que se trata de una regulación *ad hoc*, individual, concreta y personal.
- ii. No es obstáculo para declarar su inconstitucionalidad el hecho de que entre los fines que persigue esté el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, pues, además de que dicha finalidad no se encuentra probada, lo que le da el carácter de privativa son los sujetos a los que está dirigida. Por las mismas razones, tampoco es suficiente que se afirme que no tiene el carácter cuestionado, dado que aplica hacia el futuro.

El agravio que antecede debe considerarse **inoperante**, pues constituye una simple reiteración de los argumentos hechos valer en la demanda de amparo.

Tal como se desprende del fallo combatido, la Jueza de Distrito respondió el motivo de inconformidad con base en las consideraciones de esta Suprema Corte de Justicia respecto a las notas distintivas de las normas privativas. Así, sostuvo que este Alto Tribunal ha considerado que una ley de tal naturaleza es aquella que (1) se encuentra dirigida a personas nominalmente designadas, (2) atiende a criterios subjetivos, y (3) pierde su vigencia después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano. A partir de lo anterior, emprendió el análisis del Acuerdo combatido y concluyó que sus características no eran coincidentes con las de una ley privativa. De inicio, porque consideró que no estaba dirigido a una persona o grupo de personas, sino que comprendía a todos los concesionarios que hubiesen sido o pudieran ser declarados con poder sustancial en un determinado mercado relevante. En ese sentido, explicó que el hecho de que el sector de la colectividad al que se dirigía estuviese conformado por un porcentaje reducido de la población, no implicaba que se estableciera nominalmente quién o quiénes eran las y los destinatarios de la norma.

En segundo lugar, afirmó que, a pesar del carácter *sui generis* del Acuerdo, éste debía ser considerado como una disposición de observancia general, abstracta e impersonal, que en lugar de atender a criterios subjetivos, tenía como finalidad: **(i)** promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; **(ii)** ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; **(iii)** fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones con el fin de que se logren mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y **(iv)** promover una adecuada cobertura social. Bajo tal premisa, concluyó que, tomando en consideración el tipo de fines que perseguía el Acuerdo, no era dable afirmar que se pudiese hacer depender de un solo concesionario con poder sustancial de mercado, sino de todos aquellos que se encontraran en las mismas circunstancias de ventaja frente a otros.

Finalmente, destacó que no era factible considerar que el Acuerdo combatido fuese una ley privativa por el sólo hecho de que la quejosa, hasta ese

momento, fuera la única declarada con poder sustancial en el mercado mayorista respectivo. Ello se justificó en el hecho de que esta característica dependió de su comportamiento dentro del mercado y no de una decisión de la autoridad,. Aunado a lo anterior, afirmó que se trataba de un dispositivo legal cuya vigencia persistía con independencia de haber sido aplicada a determinados concesionarios, puesto que ello sólo dependía de la propia evolución del sector de las telecomunicaciones.

De los párrafos precedentes puede advertirse que la decisión de la Jueza de Distrito se fundamentó en una serie de razonamientos en torno a cada una de las notas distintivas definidas por este Alto Tribunal. Pese a ello, la recurrente omitió formular un verdadero agravio en su contra; más bien, se limitó a citar las consideraciones del órgano de amparo y manifestar su desacuerdo con ellas, sin aportar razones para evidenciar el supuesto desacierto en que incurrió la autoridad.

Aunque la Jueza de Distrito aludió al comportamiento de la recurrente como una razón por la cual ésta es destinataria de la norma, resulta pertinente retomar lo señalado en apartados anteriores en torno a la forma en que se fue generando una apertura paulatina en el sector, partiendo de lo que anteriormente era un monopolio estatal. Al respecto, es ineludible considerar que la apertura a un libre mercado dentro de un sector originalmente concebido como un monopolio puede resultar lenta y complicada, como ha sido el caso mexicano. De esta forma, más allá de acentuar la conducta de la recurrente, el énfasis debe ponerse en las características mismas del mercado, que hacen que existan pocos actores y que todos éstos se conozcan de antemano. Dicho de otra manera, resultaría imposible generar regulaciones asimétricas en beneficio de un libre mercado si no se pudiesen imponer obligaciones a ciertos agentes con poder sustancial, pues, precisamente, las reformas constitucionales y legales han tenido como justificación la necesidad de corregir el funcionamiento del mercado en pos de una libre competencia y, así, en beneficio de las y los consumidores finales.

**2.4. Decimotercer agravio. Omisión de dar contestación al agravio relativo a la vulneración al principio de reserva de ley en materia de penas**

La parte recurrente afirma en su **decimotercer argumento** que el órgano de amparo soslayó pronunciarse sobre la transgresión al principio de reserva de ley, lo cual planteó sobre la base de que el Acuerdo indebidamente preveía la imposición de sanciones a los concesionarios que incumplieran con lo dispuesto en el mismo.

**Dicho argumento debe declararse infundado**, pues como quedó evidenciado al analizar el tercer argumento hecho valer por la recurrente, la Jueza de Distrito sí se pronunció sobre dicha cuestión. De hecho, concluyó que el principio de reserva de ley no le era aplicable al Acuerdo combatido, su contenido no constituía una sanción a la recurrente, sino un ejercicio de la facultad regulatoria de la Cofetel en aras de corregir un indebido funcionamiento del mercado. Al respecto, la Jueza agregó que sostener lo contrario haría nugatoria la autonomía técnica, operativa, de gasto y gestión conferida a la Cofetel para ejercer su facultad de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México. Toda vez que esta cuestión fue ampliamente abordada con anterioridad, se tienen por reproducidas dichas consideraciones como si a la letra se insertasen.

**2.5. Decimocuarto agravio. Violación a los artículos 14, 16, 89 y 133 de la Constitución, derivado de que la Cofetel se confiere en el Acuerdo impugnado facultades de supervisión que no están previstas en la LFT**

Sostiene la recurrente que es equivocado que la Jueza de Distrito convalidara la determinación de la Cofetel de atribuirse facultades de verificación, revisión y supervisión al emitir el *Acuerdo* impugnado, puesto que las mismas no estaban reconocidas a su favor en norma alguna. Asimismo, afirma que prescindió de contestar lo relativo a que, aun cuando se admitiera que resulta legal que la Cofetel se atribuyera dichas facultades, las mismas devienen

inconstitucionales, ya que no se precisa en el *Acuerdo* de qué forma habrán de ejercerse ni se prevé un procedimiento que cumpla con las formalidades establecidas en el artículo 14 constitucional.

A consideración de esta Primera Sala, el **argumento que antecede debe considerarse inoperante en una parte, y fundado pero inoperante en otra**. Deviene inoperante, toda vez que la recurrente prescinde de combatir las razones en que se basó el órgano de amparo para declarar constitucional el actuar de la Comisión, y, en cambio, se limita a reiterar los argumentos que expuso en sus conceptos de violación, agregando que la decisión adoptada es equivocada sin atacar las premisas que la sustentan.

En efecto, según consta en la sentencia recurrida, la Jueza de Distrito justificó la constitucionalidad de las atribuciones de verificación, revisión y supervisión previstas en el *Acuerdo*, a partir de una premisa fundamental: la facultad regulatoria de la entonces Cofetel. A juicio de la autoridad de amparo, las formas en que la Comisión determinaba ejercer las facultades que se le confirieron como órgano regulador en materia de competencia dentro del sector de telecomunicaciones, podían ser diversas, derivado precisamente de la atribución que le reconoció el Congreso de la Unión para emitir disposiciones regulatorias. En esa lógica, la norma general establecía su competencia en materia de *obligaciones específicas*, pero era la propia Cofetel la que definía, de acuerdo con su facultad regulatoria, la forma de ejercerla.

Atendiendo a los argumentos anteriores, la recurrente, más allá de refrendar los puntos que hizo valer en su demanda de amparo, debió justificar por qué las atribuciones de que se trata no se encontraban amparadas por la facultad regulatoria de la Cofetel. Sin embargo, como se dijo, se limitó a señalar que la conclusión del órgano jurisdiccional en ese sentido era equivocada y, para justificarlo, recurrió a los planteamientos que había esgrimido desde un inicio. En consecuencia, es de desestimarse esa parte del agravio, puesto que no

versa sobre la verdadera razón por la que se declaró la constitucionalidad del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*.

Ahora, la parte del disenso que resulta fundada, es aquélla en que la recurrente sostiene que la Jueza de Distrito dejó de contestar lo relativo a que, con independencia de que se admitiera que el reconocimiento de facultades de verificación, revisión y supervisión es acorde con la Norma Fundamental, el Acuerdo resultaba igualmente inconstitucional, puesto que no precisa en qué forma habrían de ejercerse, o bien, mediante qué procedimiento; por consiguiente, con la finalidad de salvaguardar los derechos de la parte inconforme, esta Primera Sala se avoca al estudio la cuestión planteada con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo abrogada.

En la misma línea de lo que razonó la Jueza de Distrito, debe considerarse **infundada** la parte del argumento que se revisa, puesto que es precisamente el carácter que reconoció el Congreso de la Unión a la entonces Cofetel lo que justifica que tuviese libertad de establecer los mecanismos y unidades a través de las cuales iba a cumplir con las tareas que le fueron encomendadas como órgano regulador de las telecomunicaciones. Es decir, que, derivado de la autonomía de gestión que le fue atribuida en el artículo 9-A de la LFT para que estuviese en condiciones de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, éste podía implementar la forma de organizarse y cumplir con sus objetivos.

Dicha atribución, más allá de ser una oportunidad para que el órgano especializado actuara de forma arbitraria, se encontraba acotada a que sus funciones estuviesen en todo momento orientadas a cumplir con los fines previstos en la norma. En concreto, con el de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos

se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y promover una adecuada cobertura social. En otras palabras, el órgano regulador únicamente puede desplegar sus funciones en el ámbito de tales objetivos y ningún otro, lo cual elimina el estado de inseguridad jurídica del que se duele la recurrente a lo largo de sus agravios.

Lo anterior se traduce en el caso concreto de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones específicas, en lo dispuesto en el *Acuerdo impugnado*<sup>126</sup>,

---

<sup>126</sup> Lo relativo quedó definido de la siguiente manera en las obligaciones específicas respectivas:

**SEXTA.-** Los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, no podrán exceder los siguientes plazos de entrega para el Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados Locales, de Larga Distancia Nacional y/o de Larga Distancia Internacional en el 85% (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes y el doble del plazo señalado para el 100% (cien por ciento) de las solicitudes. [...] La Comisión Federal de Telecomunicaciones llevará a cabo una evaluación de cumplimiento de los plazos señalados, por parte del concesionario que tenga poder sustancial.

En caso de que los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, no cumplan con los parámetros de calidad establecidos en la presente obligación se harán acreedores a las sanciones previstas en el artículo 71 apartado C fracción V de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

**OCTAVA.** [...]

Los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, deberán mantener un archivo electrónico con información del comportamiento técnico y los niveles de calidad de la provisión de enlaces para cada uno de los concesionarios, y para cada uno de los circuitos, en relación con las capacidades entregadas; mismo que deberá ser almacenado durante un año calendario. La Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá requerir a los concesionarios que hayan sido declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica un reporte con la información señalada, el cual deberá estar validado por un auditor externo seleccionado por el concesionario que haya sido declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, de entre una terna propuesta por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El pago del auditor externo, deberá ser cubierto en su totalidad por los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica. [...]

**DECIMOSEGUNDA.-** La Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá solicitar a los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, realizar auditorías de los sistemas de monitoreo que utilicen para obtener mediciones de los parámetros de calidad del Servicio de Arrendamiento de Enlaces Dedicados establecidos en las presentes obligaciones y/o en la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados.

Dicha auditoría será realizada por un auditor externo seleccionado por los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, de entre una terna propuesta por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

El pago del auditor externo que realice la auditoría respectiva, deberá ser cubierto en su totalidad por los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

**DECIMONOVENA.-** Los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, deberán presentar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la información de contabilidad separada por servicio conforme a los formatos descritos en el Anexo 5 de las presentes Obligaciones.

Dicha información deberá ser exhibida antes del 15 de julio de cada año calendario y deberá estar debidamente auditada por un experto en la materia.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá solicitar y revisar en cualquier momento, toda aquella información que se utilizó para la elaboración de los reportes auditados que exhiba en cumplimiento de la presente Obligación Específica. [...]

pero, además, en lo previsto en el artículo 23, apartado B), fracción VIII del Reglamento Interno de la Cofetel<sup>127</sup> que establecía que las Direcciones Generales de Regulación “A”, “B” y “C” tendrían a su cargo diseñar y establecer los lineamientos y métodos para evaluar el cumplimiento de las *obligaciones específicas* impuestas a los concesionarios declarados con poder sustancial de mercado, así como de darles el seguimiento correspondiente.

En consecuencia, está claro que la Cofetel estaba facultada para disponer lo conducente, lo cual, además, se ejecutaría por el área descrita con anterioridad. Bajo ese esquema, resulta desacertado que el *Acuerdo* impugnado contraviniera la Constitución al no ser preciso en la forma en que se verificaría, revisaría y supervisaría el cumplimiento dado a las obligaciones específicas, pues, además de lo dispuesto en aquél, lo conducente se definiría por las Direcciones Generales de Regulación “A”, “B” o “C”. En todo caso, la eventual imposición de una sanción daría oportunidad a la recurrente de controvertir el sistema normativo aplicable a la imposición de sanciones, más allá de un cuestionamiento hipotético o preventivo como el que ahora se formula, pues se ha cuestionado la imposición de *obligaciones específicas*, más no la imposición de sanciones como consecuencia de su incumplimiento.

### **3. Análisis conjunto de los argumentos hechos valer en contra de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT, así como del *Acuerdo que establece obligaciones específicas***

---

**VIGESIMOPRIMERA.-** La Comisión se reserva el derecho de revisar los efectos de las presentes obligaciones específicas en el desarrollo de una sana competencia, y podrá modificar, adicionar o suspender la vigencia de las presentes obligaciones específicas en el momento que considere pertinente.

<sup>127</sup> **Artículo 23.-** Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Unidad de Prospectiva y Regulación tendrá adscritas a su cargo las Direcciones Generales de Prospectiva Regulatoria; de Regulación “A”; de Regulación “B”, y de Regulación “C”. Al Jefe de Unidad de Prospectiva y Regulación le corresponden originalmente las atribuciones conferidas a las direcciones generales que se establecen en los apartados A) y B) de este artículo. [...]

**B)** Corresponden a las Direcciones Generales de Regulación “A”, “B” y “C”, las siguientes atribuciones: [...]

**VIII.-** Formular las propuestas de obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a que se refiere la Ley, que se establecerán al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado relevante, conforme a la Ley Federal de Competencia, así como diseñar y establecer los lineamientos y métodos para evaluar su cumplimiento y darles el seguimiento correspondiente; [...].

Como se adelantó al inicio de esta exposición, en este último apartado se estudiarán los argumentos identificados en los antecedentes como 2, 4, 8, 11, 12 y 15, mediante los cuales la recurrente impugnó la regularidad constitucional de los preceptos y del *Acuerdo* de referencia con base en los mismos argumentos.

**3.1. Agravios Segundo y Octavo. Indebido ejercicio de facultades materialmente legislativas por parte de la Cofetel**

Tel-Nor sostuvo en los disensos de referencia<sup>128</sup> que la vaguedad de la norma en términos de qué debe entenderse por *obligaciones específicas*, así como cuáles deben ser, se traducía en un indebido reconocimiento de facultades materialmente legislativas a favor de la Cofetel, lo cual, a su vez, derivaba en una auténtica reforma a la LFT. Los puntos precisos con los que se inconformó fueron los siguientes:

- i. Aun cuando se acota la imposición de obligaciones específicas a los rubros de tarifas, servicio e información, se sigue otorgando a una autoridad administrativa la facultad legislativa para producir *toda una regulación asimétrica a un particular*, misma que implica una verdadera reforma a la LFT.
- ii. El hecho de que la Cofetel tuviera reconocidas atribuciones materialmente legislativas, no le facultaba para exceder el contenido de la norma y de los títulos de concesión otorgados por el Estado. Incluso, la Jueza de Distrito sostuvo que el ejercicio de la facultad reglamentaria no implicaba que el Ejecutivo pudiera conferir a los órganos de la administración pública alguna facultad que no se encontraba prevista en la ley.
- iii. El *Acuerdo* controvertido no regula simplemente aspectos técnicos que debe observar el agente económico declarado con poder sustancial, sino que implica una nueva regulación en materia

---

<sup>128</sup> En el caso del Segundo agravio, la cuestión a que se hace referencia se encuentra resumida específicamente en el inciso A.

económica, contable y de información. No obstante, la autoridad recurrida introdujo el concepto de *cláusula habilitante* sin mayor análisis del contenido obligatorio del *Acuerdo*, y asumió que únicamente versa sobre cuestiones técnicas y operativas, cuando se demostró que no es así.

De hecho, aun cuando se aceptara que el país ha experimentado un cambio considerable en el ámbito de sus actividades administrativas, el cual ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, debe considerarse que no por ello se puede afirmar que se hayan abandonado en nuestro sistema constitucional y legal los principios de reserva de ley, facultades expresas y jerarquía de leyes, los cuales imponen que las autoridades sólo puedan hacer lo que les está permitido.

Además, atenerse al concepto de *cláusula habilitante* expuesto por la Jueza de Distrito robustece la premisa de que el Ejecutivo no estaba autorizado para dotar a la Cofetel de la facultad de emitir el *Acuerdo*, dado que la habilitación debía provenir de un acto formalmente legislativo emitido por el Congreso de la Unión.

**Los motivos de inconformidad que se sintetizan deben declararse infundados.**

En principio, es equivocado que se haya otorgado *indebidamente* a una autoridad administrativa (Cofetel) la *facultad legislativa* para producir *toda una regulación asimétrica a un particular*, porque, contrario a lo que considera la recurrente, dicha circunstancia no se traduce en una invasión a las facultades del Congreso de la Unión o el Ejecutivo, y, mucho menos en una “reforma” a la LFT.

El problema del disenso anterior, y en general de la línea argumentativa que sustenta los planteamientos que se analizan en este apartado, radica en que la facultad regulatoria de la Cofetel es entendida desde un enfoque muy limitado. En efecto, la recurrente adopta una visión que prescinde de tomar

en consideración los puntos precisos que la distinguen de las facultades legislativas encomendadas al Congreso de la Unión y las reglamentarias reconocidas al Poder Ejecutivo. Para poder entender el papel de los órganos reguladores y, en concreto, el de la Cofetel, hay que partir de la base de que no estamos ante las figuras ortodoxas del Estado, sino ante nuevas figuras resultadas de cambios institucionales que trajeron consigo tintes muy específicos en el actuar de las autoridades rectoras de sectores especializados como el de las telecomunicaciones.

Como ha quedado precisado en apartados anteriores, la Cofetel fue creada mediante decreto emitido por el titular del Ejecutivo en 1996. Desde entonces, la misma fue reconocida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, que tenía como propósito **regular** y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones<sup>129</sup>. Para lograr ese cometido, le fueron conferidas distintas atribuciones, entre ellas, expedir disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones<sup>130</sup>.

Con la reforma de 2006, todo lo relacionado con la Comisión (naturaleza, objetivos, facultades y estructura) se estableció directamente en la LFT. Uno de los cambios más importantes que suscitó la reforma, fue el de instituir a la Cofetel como la autoridad responsable de todas las atribuciones sustantivas de la Secretaría en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Lo anterior, en palabras de las y los legisladores, partió de un argumento central: promover “un solo **regulador** común para todas las redes y servicios de comunicaciones”<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Al respecto, el Decreto disponía lo siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que en este decreto se le confieren, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

<sup>130</sup> La atribución de referencia quedó especificada de la siguiente manera en el Decreto aludido:

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica, y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; y expedir las normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones; [...].

<sup>131</sup> Así se lee en la exposición de motivos de 22 de noviembre de 2005, emitida por la Cámara de Diputados (Cámara de Origen).

Dicha modificación, como se proyectó por el Legislativo, no fue menor: representó la primera evidencia del cambio de paradigma en la organización del Estado en ese sector, la cual desembocaría, a la postre, en la reforma constitucional de 2013 en materia de telecomunicaciones y competencia económica, mediante la cual la entonces Cofetel adquiriría el carácter de órgano constitucional autónomo (en la forma del actual Instituto Federal de Telecomunicaciones). En otras palabras, estamos hablando de un órgano especializado lo suficientemente fortalecido como para lograr los objetivos que se han perseguido desde siempre en el sector: promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y promover una adecuada cobertura social<sup>132</sup>.

La reseña anterior busca dejar en claro por qué la facultad regulatoria de la que hablamos necesita ser abordada desde una óptica mucho más amplia y compleja. Para ello, debemos evolucionar desde los presupuestos clásicos del derecho administrativo, hacia un enfoque que considere que esta función surgió a partir de la necesidad de repensar la estructura del Estado para hacer frente a los cambios sociales, económicos y tecnológicos que se suscitaban en el sector, y para los cuales el esquema orgánico con el que se contaba resultaba insuficiente.

Desde esa perspectiva, se torna razonable afirmar que cuando hablamos de la facultad de la Cofetel para emitir el *Acuerdo* mediante el cual se imponen *obligaciones específicas*, el cual, efectivamente tiene carácter general, no estamos hablando de una invasión a las atribuciones del Congreso de la Unión o del titular del Ejecutivo; por el contrario, nos estamos refiriendo a una

---

<sup>132</sup> Debe decirse en relación a estos objetivos, que los mismos fueron consagrados en el párrafo primero del artículo 7º de la LFT desde su emisión en 1995, sin que sufriera cambio alguno durante la vigencia de ese ordenamiento jurídico.

de las formas de expresión de la facultad regulatoria del órgano especializado.

No es obstáculo para afirmar lo anterior, que el precepto que le da sustento a la atribución de que se trata (artículo 63 de la LFT) omite disponer qué obligaciones concretas son las que se pueden imponer en cada uno de los rubros permitidos, pues, como se expuso al contestar la primera batería de argumentos analizados en esta sentencia, dicha facultad es expresa en un sentido y discrecional en otro. Es expresa en tanto prevé que la medida pueda tener como destinatarios únicamente a los concesionarios declarados con poder sustancial de mercado de acuerdo a la LFCE, y en cuanto a que las obligaciones específicas se relacionen sólo con los rubros de tarifas, calidad de servicio e información. En cambio, deja un margen de discrecionalidad a la Cofetel en cuanto al tipo de obligaciones que se impondrán a los concesionarios respectivos en el rubro de que se trate. Todo ello, en congruencia con la premisa de que el órgano especializado es el idóneo para regular y atender las necesidades de un sector tan dinámico y técnico como el de las telecomunicaciones.

Por lo anterior, es posible descartar lo que asegura la parte recurrente en cuanto a que el *Acuerdo* impugnado: **(i)** vulnera la distribución de competencias de los Poderes de la Unión; **(ii)** se traduce en una reforma a la LFT; o **(iii)** modifica los títulos de concesión de los prestadores de servicios de telecomunicaciones.

Es pertinente aclarar que, si bien las últimas reformas constitucionales ha conferido un ámbito competencial desde el propio texto constitucional en favor del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cual puede ser oponible frente al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, dicho cambio implicó una cuestión de grado, más no en cuanto a la naturaleza de la atribución. En efecto, desde su creación, la Cofetel tuvo encomendada una facultad regulatoria, lo cual implica una serie de conocimientos cuyo sustento

técnico y su flexibilidad frente a la naturaleza cambiante de los mercados hace impropia la función legislativa.

Vale la pena agregar que sería desacertado admitir que las *obligaciones específicas* signifiquen una modificación de facto a los títulos de concesión de los agentes económicos destinatarios de la norma (Acuerdo), no sólo por lo que ya se ha dicho, sino también porque las mismas no implican un cambio en el tipo de servicios que amparan los títulos respectivos. Por el contrario, se trata de obligaciones adicionales que buscan eliminar la condición de ventaja que detentan en el mercado ese tipo de concesionarios, a las cuales no estarán sujetos de manera permanente, sino únicamente hasta que dejen de tener poder sustancial en los mercados de que se trate.

Por otro lado, resulta igualmente infundado el argumento en el que sostuvo que se actualizó una vulneración a los principios de reserva de ley, facultades expresas y jerarquía de leyes; y, en otro sentido, a que el concepto de *cláusula habilitante* expuesto por la Jueza de Distrito robustece la premisa de que el Ejecutivo no estaba autorizado para dotar a la Cofetel de la facultad de emitir el Acuerdo impugnado, dado que la habilitación debía provenir de un acto formalmente legislativo emitido por el Congreso de la Unión.

Para entender en su amplitud el tema relativo a la habilitación de la Cofetel por parte del Congreso de la Unión para la emisión de disposiciones administrativas de carácter general, debe traerse a colación lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 117/2014, la cual, si bien versó sobre la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que entró en vigor a partir del 14 de julio de 2014, hizo especial énfasis en el marco legal que prevalecía previo a la reforma constitucional respectiva. Así, en relación con lo que interesa, el Tribunal Pleno se pronunció de la siguiente manera:

[P]revio a la reforma constitucional al artículo 28, las facultades del antecedente del IFT, esto es, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, autoridad reguladora que, no obstante formar

parte del poder ejecutivo, y por tanto, sólo merecer la deferencia aplicable al ejecutivo para emitir reglamentos en términos del artículo 89, fracción I, constitucional o normas conforme a cláusulas habilitantes, esta Suprema Corte acordó otorgarle un margen diferenciado de reglamentación más amplio que los acordados a los reglamentos justamente por la función regulatoria de ese órgano desconcentrado provisto de una cierta autonomía de gestión y técnica. [...]

De la Comisión Federal de Telecomunicaciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que dado que la ley le otorgaba

[a]utonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como para dictar sus resoluciones, debe entenderse que la Comisión en el ejercicio de tales funciones exclusivas no está sujeta a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley. Por consiguiente, a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben al Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, por lo que su dependencia y subordinación jerárquica como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se limitan a las facultades que no le han servido reservadas a su competencia exclusiva.

Por tanto, esta Suprema Corte concluyó que **la Comisión Federal de Telecomunicaciones —antes de la reforma constitucional de junio de dos mil trece— estaba habilitada constitucionalmente para ser investida por las leyes con la facultad de crear normas generales**. Como lo ha señalado la Primera Sala,

[l]o anterior es así, porque con exclusión de las facultades conferidas al Presidente de la República en los indicados preceptos constitucionales [artículos 89, fracción I y 92], el Congreso de la Unión puede expedir leyes donde autorice a los órganos de la administración pública federal para dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia, esto es, mientras el citado órgano legislativo no interfiera en la formación de los decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes, que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, puede otorgar directamente a dichos órganos, la atribución de emitir reglas operativas de observancia general dentro del campo de una ley específica.

Especialmente relevante para el presente caso resulta un criterio de jurisprudencia de este Tribunal Pleno que desarrolla las razones por las cuales **constitucionalmente se justifica que a ciertos órganos con autonomía técnica, como en ese entonces la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se les otorguen facultades de creación normativa, con un cierto margen de configuración.**

Estas razones descansan en la premisa que **esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que al mismo tiempo puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera,** reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda.

El fragmento anterior nos sirve, en principio, para convalidar la corrección de la conclusión a la que arribó la autoridad de amparo al considerar que la atribución de la Cofetel para elaborar disposiciones regulatorias como el Acuerdo impugnado, provenía de la facultad que tenía reconocida el Poder Legislativo para dotar a la Comisión (y demás órganos de la administración pública federal) de “una esfera de atribuciones para expedir normas oficiales, planes técnicos, reglas o disposiciones regulatorias, organizativas y técnico-operativas de observancia general en la rama de telecomunicaciones”.

Partiendo de esa base, es decir, de que la facultad de la Cofetel cuya constitucionalidad se controvierte en esta instancia fue configurada por el Congreso de la Unión al amparo de la atribución que tiene conferida para otorgar facultades de creación normativa a un órgano como la Comisión, las dos cuestiones que plantea la recurrente al respecto devienen infundadas.

La primera de ellas, en la que se alega una presunta violación a los principios de *reserva de ley, facultades expresas y jerarquía de leyes*, se circunscribe en realidad a una cuestión relacionada con la vulneración al principio de legalidad. Lo anterior se advierte de la causa de pedir de los agravios hechos valer por la recurrente, la que al referirse a la transgresión de los principios aludidos precisa lo siguiente:

[P]or más que se aceptara el concepto de que el país ha experimentado un desarrollo considerable en el ámbito de sus actividades administrativas, que haya provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, con la necesidad de dotar a funcionarios ajenos al poder legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que se enfrenten eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas, debe también considerarse que ello no implica que en nuestro régimen constitucional y legal se hayan abandonado los principios de reserva de ley, de facultades expresas y de jerarquía de las leyes, con base en los cuales las autoridades, por importantes y especializadas que sean, no pueden hacer lo que no les está permitido.

Aquí la situación es muy clara: el legislador aceptó la necesidad de que la Cofetel, en cuanto órgano especializado, elaborara disposición administrativas de índole técnico. Sin embargo, en tratándose de disposiciones que pretenden modificar los términos en que se encuentra redactada la ley, entonces, quien debía expedir tales disposiciones administrativas de carácter general habría de ser el mismo Presidente de la República y/o el Congreso de la Unión, en uso de su facultad reglamentaria.

En ese contexto, lo que debe analizarse es si la Cofetel al emitir el *Acuerdo* combatido excedió lo previsto en la LFT abrogada. Sobre dicha cuestión ya se ha profundizado en apartados previos; sin embargo, vale la pena reiterar que el *Acuerdo* se emitió en el marco de las facultades que tenía conferidas la Comisión para expedir disposiciones administrativas de carácter general. Adicionalmente, fue congruente con lo previsto en el artículo 63 de la LFT, toda vez que estuvo dirigido a los concesionarios declarados con poder sustancial en los mercados mayoristas de servicio de arrendamiento de enlaces dedicados locales, de larga distancia nacional e internacional, y de interconexión, a quienes les impuso un catálogo de obligaciones específicas en los rubros de tarifas, calidad de servicio e información. Lo anterior, además, se encuentra al amparo de la tarea que le fue encomendada en términos del precepto 9-A del citado ordenamiento legal, en términos de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

Por último, resulta igualmente infundado lo que afirma en relación a que el Ejecutivo no estaba autorizado para dotar a la Cofetel de la facultad de emitir el Acuerdo impugnado, toda vez que, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, a partir de la reforma de 11 de abril de 2006, lo relativo a la configuración, naturaleza, estructura y facultades de la Comisión se reguló directamente por el Congreso de la Unión en el texto de la LFT actualmente abrogada. Consecuentemente, quien habilitó a dicho órgano para expedir disposiciones administrativas de carácter general fue el Poder Legislativo, en uso de las facultades que le fueron conferidas en la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución, y no así el Ejecutivo Federal.

**3.2. Argumentos Cuarto, Decimoprimer y Decimosegundo. Indebida motivación de la sentencia recurrida**

En los motivos de disenso a que se hace referencia, la recurrente sostuvo que era dogmática la conclusión a la que llegó la Jueza de Distrito en relación a que las obligaciones específicas no podían ser entendidas como una confiscación de bienes, expropiación o recaudación de recursos para el gasto público. Asimismo, alegó que los argumentos que dio para convalidar la constitucionalidad del *Acuerdo* impugnado, a la luz del derecho de propiedad y la libertad de trabajo y contractual, eran contrarios a derecho; a su parecer, porque la juzgadora inadvirtió que la finalidad que subyacía al mismo era la de expropiar una parte de los servicios, capacidades, mano de obra y funciones de las redes de telecomunicaciones que tiene concesionadas Tel-Nor, lo cual no encontraba justificación en alguna causa de utilidad pública.

De conformidad con lo resuelto por el órgano de amparo, los agravios que se resumen deben considerarse **infundados**. Dicha circunstancia atiende a dos cuestiones primordiales: primero, a que la premisa de la que partió la autoridad para resolver la cuestión debatida es correcta; y, segundo, a que el hecho de que las consideraciones que sustentan la conclusión fuesen breves, no las priva de exhaustividad ni las torna dogmáticas o desacertadas.

Como se advierte del fallo controvertido, la razón que sustentó la decisión de la Jueza de Distrito en torno a que la analogía propuesta por la recurrente resultaba equivocada, se basó en una cuestión fundamental: que la naturaleza de las *obligaciones específicas* era significativamente distinta a la de la confiscación, expropiación y recaudación de contribuciones.

Sobre esa base, sostuvo que las *obligaciones específicas* no podían compararse con actos confiscatorios, ya que no implicaban la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad o una parte significativa de los bienes de la persona. Tampoco podían equipararse a una expropiación, en la medida en que no tenían como propósito la enajenación pública mediante el pago de una indemnización por los bienes del concesionario. Finalmente, no era posible hacer un símil con la actividad recaudatoria del Estado, toda vez que no tenían como propósito obtener recursos para la contribución al gasto público.

Así, atendiendo a ello y a los razonamientos que había realizado previamente en torno a la naturaleza y fines de las *obligaciones específicas* (para ese momento ya se había pronunciado en torno a la vaguedad de la norma), la Jueza de Distrito determinó que no existía margen de comparación entre una figura y otra, y, por ende, declaró infundados los conceptos de violación respectivos.

En esa medida, puede decirse que sus consideraciones fueron las adecuadas para dilucidar la cuestión planteada, pues, efectivamente, la causa que da lugar a desestimar que las *obligaciones específicas* deben ser tratadas como actos confiscatorios, expropiatorios o recaudatorios, es que aquéllas tienen una naturaleza distinta a éstas y persiguen fines completamente diferentes a los que se buscan con los actos de referencia.

En efecto, como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, las *obligaciones específicas* son medidas impuestas a los concesionarios con poder sustancial en un determinado mercado relevante, que tienen como finalidad propiciar y

mantener un ambiente de sana competencia entre los prestadores de servicios, a fin de beneficiar a los usuarios de los mismos. Representan un medio para eliminar las situaciones de desventaja que se generan con la existencia de un concesionario cuya posición de privilegio en un mercado determinado le permite influenciar el rumbo y condiciones del mismo. En ese sentido, se configuran como herramientas que permiten a la autoridad especializada velar porque se cumpla con la prohibición constitucional decretada en el artículo 28, así como con la obligación de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

Partiendo de esa base, no hay cabida para sostener que la Cofetel lleva a cabo de forma velada alguna suerte de confiscación, expropiación o imposición de contribuciones; ni siquiera por el hecho de que la medida implique una carga para el agente económico declarado con poder sustancial en un mercado relevante. Primero, porque las obligaciones específicas no podrían entenderse de otra manera, sino como una forma de constreñir a los agentes económicos de que se trata a implementar mecanismos que paulatinamente vayan eliminando los efectos nocivos de su actuar en términos de competencia en el mercado. Segundo, porque la imposición de las medidas respectivas en ningún momento conlleva la apropiación por parte del Estado de alguno de los bienes propiedad de los concesionarios respectivos; más bien, representan esquemas de actuación que buscan lograr los fines constitucional y legalmente establecidos en materia de competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Esas mismas razones sustentan, a su vez, lo desacertado del planteamiento de la recurrente en cuanto a que la juzgadora inadvirtió que la verdadera finalidad del Acuerdo era expropiar una parte de los servicios, capacidades, mano de obra y funciones de las redes de telecomunicaciones que tiene concesionadas, pues, como se ha evidenciado, la finalidad de las obligaciones específicas nada tiene que ver con aquella figura. De esa manera, el argumento de referencia resulta insuficiente para contrarrestar los

razonamientos en que se sustentó la Jueza de Distrito para convalidar la regularidad constitucional del Acuerdo impugnado a la luz del derecho de propiedad, así como de la libertad de trabajo y contractual.

**3.3. Argumentos Segundo y Decimoquinto. Vulneración al derecho a la igualdad**

Tel-Nor sostuvo en los citados motivos de inconstitucionalidad (en el caso del argumento Segundo, específicamente en la parte identificada en el inciso C), que la autoridad de amparo dejó de pronunciarse en cuanto a que las normas reclamadas vulneran el derecho a la igualdad al prever la posibilidad de que se impongan *obligaciones específicas* con base en circunstancias que son ajenas a la voluntad de los concesionarios, y que, en todo caso, son resultado de los esfuerzos económicos e inversiones efectuadas en su empresa. De esa manera, el ordenamiento legal termina sancionando a los que más han invertido y privilegiando con un trato más benéfico a aquéllos que no lo han hecho; lo cual no resulta razonable y proporcional con la finalidad de promover una competencia equitativa, e, incluso, con el objetivo de crear una arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de forma más eficiente, así como de permitir una mayor competencia entre todos los concesionarios (artículo 41 de la LFT).

A consideración de esta Primera Sala, **el argumento que antecede deviene infundado**, toda vez que la cuestión debatida fue debidamente abordada por la Jueza de Distrito, quien resolvió lo conducente de conformidad con el criterio sustentado por Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en la que determinó lo siguiente:

La prohibición constitucional a los monopolios y a las prácticas monopólicas, así como los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, fueron recogidos en el artículo 7° de este cuerpo normativo [...]

[L]a Ley Federal de Telecomunicaciones, en tanto conjunto normativo especializado en la materia, busca incentivar la sana competencia entre los sujetos que brinden servicios de telecomunicaciones, por lo

cual se encuentra plenamente justificado el establecimiento de medidas que tengan como propósito el propiciar y mantener un ambiente de sana competencia entre los diversos prestadores de servicios.

Así, la facultad de la Comisión para establecer obligaciones específicas únicamente a aquellos concesionarios que tengan poder sustancial en el mercado relevante, encuentra su justificación constitucional en la circunstancia de que éstos cuentan con ventajas reales respecto a aquellos concesionarios que no lo tienen, en la medida en que son capaces, en principio, de influir y modificar las condiciones en las cuales se desarrolla el mercado de las telecomunicaciones, lo cual es acorde con el principio constitucional establecido en el artículo 28 constitucional y con los objetivos señalados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues es evidente que al establecerse obligaciones específicas para los concesionarios de redes de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, se pretende fomentar y mantener la sana competencia entre los prestadores de este tipo de servicios, lo cual tiene como finalidad última, el beneficio de los usuarios de dichos servicios.

En ese sentido, debe decirse que la facultad de la Comisión de imponer obligaciones específicas a concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante, se encuentra razonablemente justificada, pues tiende a garantizar la rectoría del Estado en el ramo de las telecomunicaciones fomentando un ambiente de sana competencia, mediante el establecimiento de obligaciones específicas a concesionarios que cuentan con ventajas competitivas en el mercado de las telecomunicaciones; por tanto, no puede considerarse que dicha atribución de la Comisión sea violatoria del principio de igualdad o equidad [...].

Sobre las consideraciones anteriores, Tel-Nor sostiene que devienen insuficientes para atender lo que alegó en su demanda de amparo, ya que el estudio emprendido por el Tribunal Pleno prescindió de considerar la circunstancia de la que se dolió específicamente en esa instancia, es decir, que el ordenamiento legal sanciona a los que más han invertido y privilegia con un trato más benéfico a quienes no lo han hecho, lo cual no es razonable y proporcional con los fines que persigue la norma.

Dicha postura resulta desacertada. El equívoco radica en que la recurrente pierde de vista que la circunstancia a que alude de ninguna manera variaría

el sentido de la conclusión, dado que las premisas que la sustentan, aun con ese “cambio de perspectiva”, se mantienen incólumes. Lo anterior quiere decir que la razonabilidad y proporcionalidad de la medida no cambia por el hecho de que el poder sustancial de mercado que detenta un agente económico haya sido resultado de una cuestión voluntaria o involuntaria. Lo sería solamente si el fin perseguido por la norma fuese *castigar* a los prestadores de servicios de telecomunicaciones que revelan una posición de privilegio como la antes descrita; sin embargo, como dispuso el Tribunal Pleno, el fin último de la imposición de obligaciones específicas no es otro que el de beneficiar a los usuarios de dichos servicios. Dicho de otro modo, la eliminación de barreras para la libre competencia no pretende beneficiar a los competidores ni perjudicar a la recurrente, sino mejorar la prestación de un servicio en beneficio de la ciudadanía.

Por último, lo que argumenta en relación a que el *Acuerdo* impugnado, más allá de cumplir con el objeto de crear una arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad más eficiente y una mayor competencia entre todos los concesionarios, dispone de forma injustificada un trato discriminatorio, es inatendible. Lo anterior, toda vez que se trata de una simple afirmación sin sustento, dado que no se hace valer argumento alguno para evidenciar por qué debería considerarse que el énfasis en la interconexión e interoperabilidad eficiente de las redes está desligado del fin primordial de la norma: fomentar una sana competencia en el sector, en beneficio de los usuarios finales<sup>133</sup>.

#### 4. Retroactividad del acuerdo reclamado

Los restantes argumentos que formula la recurrente tienden a demostrar que el *Acuerdo que impone obligaciones específicas* vulnera el principio de

---

<sup>133</sup> Se cita aplicable al respecto la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, registro de IUS 185425, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, de rubro “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO**”.

irretroactividad al afectar su título de concesión. A juicio de esta Primera Sala, dichos argumentos son **inoperantes** en tanto que parten de una premisa incorrecta.

Para demostrar el aserto anterior, es necesario recordar que la quejosa sustenta su argumento a partir de que el artículo quinto transitorio<sup>134</sup> de la LFT establece que las concesiones otorgadas con anterioridad –como es la de la quejosa que se concedió el 26 de mayo de 1980– se respetarán en los términos y condiciones que fueron otorgados. No obstante, la recurrente pasa inadvertido que esa circunstancia se refirió a la manera en que entró en vigor la Ley, al 7 de junio de 1995; fecha anterior a que se publicó el *Acuerdo* el 23 de abril de 2012.

De hecho, con posterioridad al aludido artículo transitorio, el 11 de abril de 2006 se adicionó en la LFT el artículo 9-A, fracción XI, que otorgó a la Cofetel la facultad para la emitir el *Acuerdo que impone obligaciones específicas*. Por tanto, no es correcto sustentar que el *Acuerdo* vulnere el principio de irretroactividad, a partir de una norma –artículo quinto transitorio– que se encontraba vigente con anterioridad a su emisión, incluso, vigente con anterioridad a la vigencia de la norma que concedió a la Cofetel facultades para la emisión del citado acuerdo.

Con independencia de lo anterior, una reforma normativa que modifique igualmente los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión no vulnera el principio de irretroactividad. Resultan aplicables los amparos en revisión 421/2005, 606/2005 y 756/2015, en los que esta Primera

---

<sup>134</sup> **QUINTO.** Las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se respetarán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos, hasta su término.

Las solicitudes de concesión en trámite, se ajustarán a lo previsto en la presente Ley, excepto cuando, de conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación, el resultado de los estudios técnicos les hubiere sido favorable y se hubiere publicado la solicitud en el Diario Oficial de la Federación, siempre que no se hubieren formulado objeciones o éstas se hubieren desechado. En ese caso, por lo que hace exclusivamente al trámite, se estará a lo previsto en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

Las solicitudes a que se refiere el párrafo anterior serán resueltas por la Secretaría en un plazo no mayor de 120 días naturales contado a partir de que entre en vigor el presente ordenamiento.

Las solicitudes de permiso en trámite se ajustarán a lo previsto en la presente Ley.

Sala sostuvo que la concesión constituye un acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamientos de bienes del dominio del Estado, mismo que no se puede concebir como un simple acto contractual, sino que se trata de un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales. Sobre el tema que interesa, sostuvo esta Sala que los elementos reglamentarios se encuentran sujetos a las modificaciones del orden jurídico que regulan el ordenamiento de la concesión, mientras que los segundos garantizan los intereses legítimos del concesionario o permisionario –elementos contractuales.

También se expuso que en el título de concesión, se fijan condiciones regulatorias, que se encuentran vinculadas al marco legal que regula las condiciones generales de las concesiones, a las que deberá sujetarse el concesionario y las cuales sí podrá modificar el Estado, atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad, sin que para ello sea necesario el consentimiento del gobernado; es decir, **cuando se reforma la legislación relativa, se modifican igualmente los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión**, sin que el gobernado intervenga, porque sería tanto como pretender convenir con éste reformas a la Constitución General, a las leyes o a los reglamentos respectivos, lo cual es jurídicamente inadmisibles. Así, las cláusulas regulatorias no pueden entenderse en pugna con derechos adquiridos.

En ese sentido, tal como se dijo en esos asuntos, si el Estado modifica de manera unilateral condiciones generales regulatorias de los títulos de concesión, a través de reformas legislativas o reglamentarias o –como en el caso– con la emisión del *Acuerdo que establece obligaciones específicas*, derivadas de decisiones que importen el interés público, como es la corrección del poder sustancial de un agente económico en un mercado relevante, no se afectan los derechos adquiridos de las concesionarias.

#### IV. Recursos de revisión adhesivas

Al haberse evidenciado lo infundado e inoperante de los agravios hechos valer por la recurrente, las revisiones adhesivas han quedado sin materia, por lo que hace a los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT, así como del *Acuerdo que estable obligaciones específicas*. Lo anterior, en términos de lo sustentado por esta Primera Sala en la jurisprudencia de rubro “**REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE**”<sup>135</sup>.

### V. Decisión

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera infundados e inoperantes los agravios en contra de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la LFT, así como del *Acuerdo que estable obligaciones específicas*. Por esta razón, en la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida y se niega el amparo a Teléfonos del Noroeste, Sociedad Anónima de Capital Variable.

Por lo anteriormente expuesto,

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Teléfonos del Noreste, Sociedad Anónima de Capital Variable**, en contra de los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y del “Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones establece obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, en los mercados mayoristas de servicio

---

<sup>135</sup> Jurisprudencia 1a./J. 71/2006, registro de IUS 174011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266.

de arrendamiento de enlaces dedicados locales, servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de larga distancia nacional, servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de larga distancia internacional y servicio de arrendamiento de enlaces dedicados de interconexión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012. Lo anterior, en términos del apartado IV de la presente ejecutoria.

**TERCERO.** Quedan sin materia los recursos de revisión adhesiva interpuestos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Economía y de Hacienda y Crédito Público, el Director General, el Coordinador de Manifestaciones de Impacto Regulatorio y la Directora de Orientación y Seguimiento, todos de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como de Pegaso PCS, Baja Celular Mexicana, Celular de Telefonía, Telefonía Celular del Norte, y Movitel del Noroeste, todas Sociedades Anónimas de Capital Variable, en relación con la impugnación de la revisión principal en la que se analizaron los artículos 9-A, fracción XI y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones abrogada, así como del *Acuerdo por el que se establecen obligaciones específicas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012.

**Notifíquese**